

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

L'avancement et le traitement
des fonctionnaires publics
du Royaume
des Serbes, Croates et Slovènes

(d'après la réforme de 1923)

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Sciences juridiques

présentée à

LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Date de soutenance : Samedi 18 mai

PAR

Bogomir A. RAÏKOVITCH

Président : M. MESTRE.

Suffragants { M. GIDEL.
M. BARTHÉLEMY.

IMPRIMERIE « LABOR »

8, BOULEVARD DE VAUGIRARD, PARIS (XV)

L'avancement et le traitement
des fonctionnaires publics
du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes

(d'après la réforme de 1923)

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

L'avancement et le traitement
des fonctionnaires publics
du Royaume
des Serbes, Croates et Slovènes

(d'après la réforme de 1923)

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Sciences juridiques

présentée à

LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Date de soutenance : Samedi 18 mai

PAR

Bogomir A. RAÏKOVITCH

Président : M. MESTRE.

Suffragants { M. GIDEL.
M. BARTHÉLEMY.

IMPRIMERIE « LABOR »

8, BOULEVARD DE VAUGIRARD, PARIS (XV)

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces
opinions doivent être considérées comme propres à
leurs auteurs.*



A MON CHER ANCIEN COMMANDANT DE GUERRE

BOJIDAR JIV. POUTNIKOVITCH

colonel du génie

en hommage

de profonde reconnaissance

et

de dévouement amical.

INTRODUCTION

Sorti victorieux de la Grande Guerre 1914-1918 avec un territoire considérablement augmenté, le Royaume de Serbie, devenu le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, avait à faire face à une complète réorganisation politique, administrative et économique.

L'Unité nationale des Serbes, Croates et Slovènes, proclamée le 1^{er} décembre 1918, et consacrée par le traité Versailles de 1919, c'est un territoire de 280.000 m², une population de 13 millions d'âmes qu'il fallut organiser et diriger. La Constitution votée le 28 juin 1921, jour du Vidovdan, par l'Assemblée Constituante, vint donner les grandes lignes du nouveau régime. Elle traite, répartie sous 13 titres de l'organisation politique, administrative, du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

Elle institue le régime parlementaire sur des bases plus solides que ne l'avaient fait les Constitutions de 1869 et de 1884, assure aux citoyens les libertés publiques des Etats modernes, liberté de pensée, liberté de parole, liberté de la presse, etc., trace l'organisation administrative du Royaume, fixe, en gros, les conditions d'accès, de nomination, des fonctionnaires publics (art. 49-90-105), etc.

Le Royaume est divisé en régions, départements, arrondissements, communes. A la tête des régions, dont le nombre a été ultérieurement fixé à 33, se trouve un préfet (Veliki Župan) nommé par le Roi, et qui est le chef des agents régionaux du pouvoir central. Il dépend

du ministre de l'Intérieur. A côté de lui, dans sa région, se trouvent des inspecteurs, détachés par les principaux ministères. (1)

La caractéristique principale de cette Constitution se trouve être une centralisation excessive des services publics, qui dépendent étroitement du pouvoir central. Pouvoir central qui attend encore une loi l'organisant et réglementant le nombre superflu des ministères.

Il est à souhaiter que la nouvelle organisation donne une saine décentralisation, ce qui ne veut, en aucune façon, dire qu'il soit nécessaire de relâcher les liens qui unissent les Serbes, Croates et Slovènes.

La Constitution ne donnait que le schéma de la nouvelle organisation du pays, laissant aux lois et aux règlements le soin d'en fixer les détails. Malheureusement, ils se firent parfois longtemps attendre, ce qui fut le cas de la loi sur les fonctionnaires de 1923, qui doit être l'objet de notre étude. (2)

La situation économique et financière de la Serbie, qui n'était déjà pas brillante après la guerre, par suite des dévastations et des pertes formidables subies par la population, tant civile que militaire, ne fit que s'aggraver dans les années qui suivirent. L'inflation apparut avec tout son cortège d'immoralités et de ruines, et, comme dans tous les autres pays, ce furent les classes moyennes

(1) Constitution de 1921, art. 95.

(2) D'après l'art. 136 de la Constitution de 1921 : « Jusqu'à la nouvelle loi sur les fonctionnaires, prévue par l'art. 106 de la Constitution, les lois présentes règlent le statut des agents publics.

« La nouvelle loi doit contenir les dispositions transitoires concernant la répartition des fonctionnaires. Elle doit être votée dans les deux ans de la publication de la Constitution. »

et, en particulier, celle des fonctionnaires qui en subissent les conséquences.

Tandis que les ouvriers et les employés des entreprises privées voyaient leur salaire s'élever, les fonctionnaires ne touchaient, de l'Etat appauvri, que des traitements dérisoires.

Il était donc urgent, et de tous les côtés on la réclamait, qu'une loi vienne relever le traitement des fonctionnaires pour éviter la désertion des services publics et empêcher le trafic d'influences qui commençait à se faire sentir.

D'autre part, l'ingérance de la politique dans l'administration augmentant de jour en jour, il fallait donner aussi des garanties d'avancement et de stabilité aux fonctionnaires pour assurer un meilleur recrutement

C'est pour tenter de remédier aux maux que nous venons d'esquisser rapidement, que fut votée la loi du 31 juillet 1923.

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS D'APRES LA LOI DE 1923

C'est le 31 juillet 1923 que parut la loi sur les fonctionnaires publics du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Cette loi qui devait être votée deux ans au plus tard après la promulgation de la Constitution eut donc un retard d'un mois. Le principe adopté pour l'élaboration du statut des fonctionnaires, consista à confier au législateur le soin de déterminer les règles générales concernant la vie de l'individu dans la fonction publique : conditions d'entrée au service, d'avancement, de sortie du service, etc., en laissant au ministre le soin de réglementer par arrêté et par décret les détails relatifs à la marche de tel ou tel service.

Le côté technique du statut des fonctionnaires a été ainsi justement laissé aux techniciens et aux spécialistes.

SECTION I

LES FONCTIONNAIRES PUBLICS

Le fonctionnaire public est celui qui est entré au service public en vertu des règlements et des lois, nous dit l'article 1^{er} de la loi de 1923. Nous pouvons plus exactement dire, suivant la définition de Gilbert : « Les fonc-

tionnaires sont des individus qui sont investis d'une fonction publique et reconnus comme tels par la loi, la jurisprudence et la doctrine. » (3)

Il y a donc deux sortes de fonctionnaires publics : les fonctionnaires civils et les fonctionnaires militaires, nous ne traiterons ici que des fonctionnaires civils.

De la suite de cette étude, il résultera nettement que le lien qui relie le fonctionnaire à l'Etat n'est, en aucune façon, un contrat. L'individu est lié au service par un acte unilatéral. Il bénéficie uniquement de certaines garanties que veut bien lui accorder l'Etat. Font exception à cette règle les fonctionnaires qui, comme leur nom l'indique, sont unis à l'Etat par un lien contractuel : les fonctionnaires contractuels.

Dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, les fonctions publiques sont facultatives ; elles ne sont pas imposées ; elles ne sont pas non plus attribuées par la vénéralité ou l'hérédité. L'accès au service public est permis à tout citoyen du Royaume remplissant les conditions prévues par les lois. Aucune différence n'est faite entre les citoyens. (4).

Les individus investis d'une fonction publique se divisent en fonctionnaires proprement dits, commis et serviteurs.

Les fonctionnaires proprement dits se divisent en fonctionnaires stagiaires, fonctionnaires titulaires, fonctionnaires à titre conditionnel et fonctionnaires contractuels.

(3) M. GILBERT, *La discipline des fonctionnaires*. Thèse Paris, 1912.

(4) Constitution de 1921, art. 19.

L'individu, satisfaisant à toutes les conditions fixées par les règlements et les lois pour l'entrée au service public, y entre comme fonctionnaire stagiaire. A l'expiration d'un délai que nous étudierons à propos de l'avancement, le fonctionnaire stagiaire est titularisé. C'est alors le fonctionnaire proprement dit.

L'individu qui ne remplit pas les conditions prévues par la loi, peut, néanmoins, être nommé fonctionnaire dans les conditions suivantes (art. 2, § 4) :

1° Il faut qu'il se soit distingué particulièrement par ses travaux.

2° Le ministre doit adresser une proposition justifiée au Conseil des Ministres qui décide, après permission du Conseil d'Etat.

3° Cet individu doit remplir ultérieurement, dans un délai fixé, les conditions prévues par la loi.

D'où le titre de FONCTIONNAIRE CONDITIONNEL, donné à la personne entrant ainsi au service.

Les étrangers ne remplissant pas les conditions de nationalité prévues par la loi peuvent donc à condition d'y satisfaire ultérieurement, entrer au service public.

Mais une autre voie leur est encore ouverte, c'est de devenir FONCTIONNAIRE CONTRACTUEL.

L'ancienne loi serbe sur les fonctionnaires du 18 février 1864 avait prévu le grade de fonctionnaire contractuel, et la nouvelle loi de 1923 l'a conservé, maintenant par là l'accession des fonctionnaires au service public et permettant, d'autre part, aux politiciens, de caser leurs protégés.

Les fonctionnaires contractuels se distinguent du fonctionnaire public à trois points de vue :

1° Le traitement n'est pas fixé par la loi mais par

un contrat spécial conclu entre eux et l'Etat. Il est mensuel, annuel suivant les cas (art. 130 § 2) ;

2° Ils ne bénéficient pas de la titularisation. Le contrat qui les lie au service est conclu pour une durée maxima de trois ans ; si le contrat n'est pas renouvelé à l'expiration de ce délai, le fonctionnaire contractuel quitte le service public (art. 130, § 3).

Entrent au service public comme fonctionnaires contractuels (les étrangers mis à part), les professeurs d'université et les ingénieurs, etc...

Cette pratique ne nuit en rien, bien au contraire, à la bonne marche du service. Malheureusement, peuvent entrer aussi au service comme fonctionnaires contractuels : les commis, les ouvriers, les serviteurs, etc. Les bureaux sont envahis par ces fonctionnaires contractuels que l'on appelle les *journaliers*. Ils forment une masse perpétuellement en mouvement : les uns sont licenciés, les autres sont nommés. Ce va-et-vient s'accroît principalement au moment des élections.

SECTION II

RÉPARTITION DES FONCTIONNAIRES DANS LES DIFFÉRENTS SERVICES

Les fonctionnaires sont répartis entre les différentes administrations dépendant des ministères, au nombre de dix-sept : affaires étrangères, guerre et marine, justice, instruction publique, finances, intérieur, communications, cultes, travaux publics, agriculture et des eaux, commerce et industrie, forêts et mines, postes et télégra-

phes, politique sociale, réforme agraire, unification des lois, la santé publique (5). Ce nombre est évidemment exagéré. Il est inutile de dire que l'on n'a pas eu pour but, en créant tous ces ministères, la bonne marche du service, mais bien de satisfaire les différents partis gouvernementaux.

Le pouvoir, à l'intérieur de chaque ministère, est organisé hiérarchiquement. Les ministres sont les chefs des différents départements ministériels.

Le ministre, choisi par le premier ministre, désigné par le Roi par la majorité de la Chambre des députés, est responsable politiquement et pénalement devant le Parlement. C'est là le côté politique du ministre. La loi sur les fonctionnaires de 1923, l'a considéré aussi comme le fonctionnaire le plus élevé du ministère, et c'est ainsi qu'au point de vue traitement, ancienneté nécessaire pour la retraite, il est soumis à la réglementation de cette loi. On trouve aussi parfois des sous-secrétaires d'Etat, recrutés parmi les députés.

A côté du ministre se trouve l'adjoint du ministre, fonctionnaire appartenant au deuxième groupe de la première catégorie. C'est son collaborateur immédiat. Il se trouve immédiatement au-dessous de lui et au-dessus du directeur général et des autres directeurs. C'est, en général, un haut fonctionnaire possédant de grandes connaissances techniques. Tous les ministres n'ont pas forcément un adjoint, mais certains, tel le ministre de la guerre ou le ministre des affaires étrangères

(5) Le ministère d'unification des lois fut supprimé en 1925, et le 1^{er} avril 1929 : cultes, postes et télégraphes, santé publique et réforme agraire.

en ont plusieurs. L'adjoint du ministre quitte, en général, sa fonction lors de la démission du gouvernement (6).

Au-dessous d'eux se trouvent les différents fonctionnaires.

Le nombre des places dans le service public n'est pas fixé définitivement par une loi ; il est fixé, chaque année, par la loi de finances. Mais ici il faut s'expliquer : le règlement sur le pouvoir central prévoit le genre d'emploi, la loi de finances fixe le nombre de fonctionnaires affectés à tel ou tel emploi. Le nombre des fonctionnaires peut donc varier suivant les années.

Comme nous le verrons dans le chapitre sur l'entrée au service public, c'est le Roi qui nomme théoriquement les fonctionnaires. Les ministres partagent, comme nous le verrons, ce pouvoir avec lui.

Suivant leur capacité, les individus entrant au service sont répartis entre trois catégories. Les diplômes présentés servent de criterium pour cette répartition.

A l'intérieur de chaque *catégorie*, les fonctionnaires sont répartis suivant les besoins du service en *groupes*.

La *première catégorie* se divise en neuf groupes : le groupe des stagiaires est le neuvième. Les adjoints appartiennent au huitième et au septième, les titulaires font partie des six autres groupes.

Dans la *deuxième catégorie*, les stagiaires appartiennent au cinquième groupe, les adjoints au quatrième et

(6) D'après la loi sur le pouvoir central du 1^{er} avril 1929, chaque ministre peut avoir un premier adjoint prenant rang dans le 1^{er} groupe de la première catégorie et un adjoint appartenant au 2^e groupe de la 1^{re} catégorie. La loi limite à *un* le nombre des premiers adjoints. Comme elle est muette quant au nombre des adjoints du 2^e groupe ; on peut en déduire qu'un ministre peut en avoir plusieurs.

au troisième, les titulaires au second et au premier. En tout cinq groupes.

Dans la *troisième catégorie*, les stagiaires appartiennent au quatrième groupe, les adjoints au troisième ou au deuxième, les titulaires au premier. En tout, quatre groupes.

Le fonctionnaire qui entre pour la première fois au service public est, en principe, nommé dans le groupe inférieur de la catégorie correspondant à sa capacité (article 53 de la loi).

Les *commis* se divisent en trois groupes et les *serveurs* en deux groupes.

SECTION III

DÉTERMINATION DU RANG DE FONCTIONNAIRE

A l'intérieur d'une même catégorie, le rang du fonctionnaire est déterminé par le groupe auquel il appartient.

A l'intérieur d'un groupe le fonctionnaire le plus ancien dans le groupe a le pas sur le plus jeune. A défaut de ce critérium, c'est l'ancienneté comptée pour l'avancement, puis l'ancienneté de retraite et en dernier lieu, la date de naissance (art. 117).

Le rang de fonctionnaire appartenant à des catégories différentes est déterminé par le traitement de grade. A traitement égal, c'est le fonctionnaire de la catégorie la plus élevée qui a le pas sur l'autre (art. 118).

Exceptionnellement les ministres plénipotentiaires à l'étranger ont rang et grade de ministre (art. 248, § 12).

Nous allons donner, dans un court tableau la répartition des fonctionnaires par catégorie et par groupe à l'intérieur de celles-ci.

Première catégorie.

Fonctionnaires licenciés de l'Université, répartis dans les groupes, soit par un règlement spécial, soit par l'article 11 de la loi de 1923.

Premier groupe :

Le président du Conseil d'Etat de la Cour des Comptes et de la Cour de Cassation.

Le règlement de 1923, sur la répartition des fonctionnaires, a ajouté à cette liste le chef de cabinet de S. M. le Roi et les ministres plénipotentiaires à l'étranger.

Deuxième groupe :

1° D'après l'art. 11 de la loi de 1923 : les conseillers d'Etat, les conseillers à la Cour de Cassation, les membres de la Cour des Comptes et les professeurs titulaires de l'Université ayant vingt ans de service public pouvant compter pour la retraite.

2° D'après le règlement de 1923 : les adjoints du ministre, les présidents des Cours d'appel, le bibliothécaire général de la Bibliothèque nationale, le secrétaire général de l'Académie des sciences, les préfets de Belgrade, de Zagreb, Monastir, Uskub, Batchka, le préfet de police de Belgrade, le directeur du monopole d'Etat, le directeur de la Banque hypothécaire d'Etat, etc.

Troisième groupe :

Le directeur de la Cour, le chef du Trésor royal, le

chef du cabinet du président du Conseil des ministres, les directeurs généraux des ministères, les conseillers des Cours d'appel, les directeurs de ministère, les préfets régionaux, excepté ceux qui appartiennent au 2^e groupe, les conseillers de délégation à l'étranger, les consuls généraux, etc.

Quatrième groupe :

Les secrétaires généraux du Conseil d'Etat, les chefs de section des ministères, les présidents des tribunaux de première instance, les inspecteurs généraux des ministères, etc.

Cinquième groupe :

Les secrétaires de la présidence du Conseil des ministres, les secrétaires du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, les inspecteurs des ministères, les membres des tribunaux de première instance, les chefs de bureau, les premiers secrétaires des ministères.

Sixième groupe :

Les secrétaires de ministères, les commissaires de police, les sous-préfets, les vice-consuls, les contrôleurs des douanes, etc.

Septième groupe :

Les secrétaires des ministères, etc.

Huitième groupe :

Les greffiers ou rédacteurs.

Neuvième groupe :

Les stagiaires.

Deuxième catégorie.

Le grade le plus élevé est celui d'inspecteur.

Troisième catégorie.

Le chef de bureau est au sommet de la hiérarchie.

Telle est, schématiquement exposée, la répartition des services publics fixée par la loi du 31 juillet 1923 et le règlement de 1923.

CHAPITRE II

L'ENTREE AU SERVICE PUBLIC

Le droit public du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, consacre la nomination comme procédé de désignation des fonctionnaires publics. Mais ainsi que la suite de cette étude le montrera, il ne s'agit pas d'une nomination absolument discrétionnaire, mais d'une nomination conditionnée.

Nous examinerons donc d'abord quelle est l'autorité compétente pour procéder à la nomination d'un fonctionnaire public et, en second lieu, les conditions auxquelles doivent satisfaire les individus pour être légalement investis de la fonction publique.

SECTION I

AUTORITÉS INVESTIES DU POUVOIR DE NOMINATION

La règle générale est posée par l'article 49 de la Constitution du 28 juin 1921 : « Le Roi nomme les fonctionnaires et confère les grades militaires conformément aux lois. » Cette règle n'est pas absolue, elle comporte des correctifs importants.

Le gouvernement parlementaire étant le régime politique du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, le

décret de nomination, pour être valable et exécutoire, doit être contresigné par le ministre compétent (7).

D'autre part, étant donné la multiplicité des fonctionnaires, il a paru nécessaire de décharger le Roi du pouvoir de nomination des fonctionnaires subalternes. C'est ce qu'a accompli l'article 52 de la loi de 1923 qui a confié au Roi le pouvoir de nomination des fonctionnaires des groupes principaux, les fonctionnaires des autres groupes étant nommés par le ministre qui peut déléguer ce pouvoir à un subalterne (8).

On peut remarquer que le Parlement, par le vote de lois semblables, pourrait, en fait, enlever au Roi le pouvoir de nomination des fonctionnaires qui lui est conféré par la Constitution.

SECTION II

LIMITATIONS LÉGALES AU POUVOIR DE NOMINATION

Ce pouvoir de nomination qui appartient au Roi pour les grades supérieurs et au ministre pour les grades inférieurs, n'est pas, théoriquement, un pouvoir discrétionnaire. Il est limité par certaines conditions, que doit remplir le candidat à la fonction publique.

(7) Constitution 1921, art. 54.

(8) Loi de 1923, art. 52 : « Les fonctionnaires des groupes principaux de toutes les catégories du service public sont nommés par décret du Roi sur proposition du ministre compétent. Les autres fonctionnaires sont nommés par arrêté du ministre qui peut transmettre ce pouvoir à ses subalternes ».

Tous les habitants étant égaux devant la loi, l'accès des services publics leur est également donné, mais, pour la bonne marche du service, des conditions d'âge, de capacité, sont exigées du candidat, conditions communes à tous les emplois du service public ou spéciales à telle ou telle catégorie.

§ I

Conditions générales requises pour l'entrée au service public.

1° *Conditions de nationalité.* — D'après l'art. 19 de la Constitution de 1921 et l'art. 2 de la loi de 1923, tous les individus d'origine serbe, croate, slovène, citoyens de naissance ou par naturalisation, ont accès aux divers emplois de l'administration publique.

Les autres citoyens naturalisés ne peuvent être investis d'une fonction publique qu'après dix ans de séjour, sur la proposition motivée du Ministre compétent. Le Conseil d'Etat peut, par autorisation spéciale, accorder une dispense.

Les étrangers ne peuvent qu'être nommés fonctionnaires contractuels : c'est la seule accession au service public qui leur soit offerte, à moins que, nommés fonctionnaires conditionnels, ils ne satisfassent ultérieurement aux conditions de l'art. 19 de la Constitution de 1921 et de l'art. 2 *in fine* de la loi de 1923. Les conséquences de la perte de nationalité ne sont pas envisagées dans la présente loi, mais un arrêt du Conseil d'Etat, en date du 15 mars 1924, n° 2396, a décidé que la perte de

la nationalité serbe, croate, slovène, entraînait celle de la qualité de fonctionnaire. (9)

2° *Conditions d'âge.* — La majorité 21 ans n'est pas exigée. On peut être nommé fonctionnaire à partir de 18 ans. Comme les trois premières années de service public sont accomplies à titre temporaire, on ne peut pas être titularisé avant l'âge de majorité 21 ans.

Pratiquement, les individus du sexe masculin n'entrent dans l'administration qu'après leur service militaire, c'est-à-dire à plus de 21 ans, seuls les commis entrent, en général, avant 21 ans. Cette disposition concerne principalement les femmes qui ne sont pas soumises à la loi militaire.

D'après l'art. 41 de la loi des douzièmes provisoires pour les mois d'août-septembre 1925, les personnes âgées de 60 ans ne peuvent entrer dans un service public. Cet article ne concerne pas les ministres, les sous-secrétaires d'Etat et les assistants des ministres. L'art. 254 de la loi de Finances pour 1926-1927 ajoutait à cette liste les préfets régionaux (Veliki-Župani).

Cet art. 41 est motivé par la nécessité de recruter un personnel jeune et actif, et surtout d'éviter que, comme cela s'est produit, d'anciens fonctionnaires ne reviennent au service pour le quitter après quelques jours et bénéficier de la nouvelle loi sur les pensions.

3° *Conditions de capacité.* — Le diplôme du petit baccalauréat (délivré au bout de quatre années d'études

(9) Mme K... née V... avait perdu par son mariage avec un Russe, sa nationalité serbe, croate et slovène (art. 48 de la loi civile). Le Conseil d'Etat a déclaré qu'elle devait en conséquence quitter son poste d'architecte du ministère des Travaux publics.

dans un lycée) est exigé pour l'entrée au service public. Néanmoins, peuvent être nommés fonctionnaires dans la troisième catégorie, bien que ne possédant pas la capacité exigée, les sous-officiers ayant quinze ans de service ininterrompu et reconnus aptes au service.

4° *Conditions de sexe.* — La loi n'indique pas qu'il soit nécessaire d'appartenir au sexe masculin pour devenir fonctionnaire. Non seulement elle n'exclue pas les femmes, mais de l'art. 113, qui prévoit un congé de maternité de 30 jours et de l'art. 100 qui défend au mari et à la femme de se trouver comme chefs et subalterne dans le même bureau, nous pouvons conclure à leur admission.

§ II

Conditions spéciales aux diverses catégories.

La licence est exigée des candidats à la PREMIÈRE CATÉGORIE. Les membres de la Cour des Comptes, placés par l'art. 11 dans le deuxième groupe de la première catégorie, constituent une exception à cette règle, puisque la licence n'est pas obligatoire pour eux. (10)

Le diplôme du baccalauréat est demandé pour la DEUXIÈME CATÉGORIE.

Seul le petit baccalauréat ou le diplôme délivré au bout de quatre années de lycée est requis pour

(10) Const. 1921, art. 118, § 2 : « Le président et la moitié des membres de la Cour des Comptes doivent avoir fait leurs études de droit, les autres membres doivent avoir été ministre des Finances ou fonctionnaire titulaire de l'administration des finances pendant au moins dix ans. »

entrer dans la TROISIÈME CATÉGORIE. Ces diplômes peuvent être remplacés par des équivalences fixées par les règlements concernant la période transitoire du 31 octobre 1923 (l'art. 11).

§ III

Empêchements à l'entrée au service public.

Il est des circonstances qui constituent des empêchements, soit passagers, soit définitifs, à l'entrée au service public.

I. *Empêchements passagers.* — Les interdits ou les individus sous la tutelle paternelle, les condamnés pour crime ou délits entraînant la perte des droits politiques, les citoyens de plus de 21 ans qui n'ont pas fait leur service militaire ou se trouvent sous les drapeaux, ne peuvent être nommés fonctionnaires (11), mais seulement

(11) Const. 1921, art. 122 : « Nul ne peut, à l'âge de 20 ans révolus, conserver ou obtenir un emploi d'Etat s'il n'a satisfait aux obligations de la loi militaire ou n'a été exempté du service militaire. » (Remarquons que cet article fixe l'âge à 20 ans, tandis que l'article 4, § 5 de la loi de 1923 le fixe à 21 ans).

L'exemption du service peut être accordé pour raisons de santé ou sur la demande de l'intéressé, pour raisons d'étude. Dans le premier cas, elle peut être provisoire ou définitive; dans le second, elle ne peut qu'être provisoire.

Le fonctionnaire, exempté provisoirement du service militaire pour raisons de santé et déclaré bon ultérieurement, doit quitter l'administration pendant la durée de son service (art. 48 de la loi sur l'organisation de l'Armée et de la Marine, 1923).

Le fonctionnaire, en sursis sur sa demande jusqu'à 25 ans, est obligé de démissionner à son départ pour le régiment.

Les individus qui ont obtenu un sursis pour raison d'études (sursis valable jusqu'à 27 ans, art. 52 de la loi militaire) ne peuvent pas être nommés fonctionnaires.

Voir dans ce sens : Cour des Comptes, n° 66.666, 6 nov. 1925 :

pendant la durée des incapacités ci-dessus énumérées.

L'art. 2 *in fine* prévoit, d'autre part, que peuvent être nommés, à titre conditionnel, les individus ne remplissant pas les conditions prévues par la loi, pourvu qu'ils y satisfassent ultérieurement. Cette nomination conditionnelle est faite en Conseil des Ministres, sur proposition du ministre compétent, après la permission du Conseil d'Etat.

II. *Empêchements permanents.* — Mais, au contraire, constituent des empêchements permanents, pour l'entrée au service public :

1° La perte du poste, en vertu des articles 132, 133, § 5, 7 ou 8, de la loi de 1923.

Ces articles visent les cas suivants :

a) La destitution du fonctionnaire par décision du Conseil de discipline (pour les faits prévus par l'art. 165, § 3, 4 ou 5) ou par un arrêt d'un tribunal judiciaire pour un fait entraînant perte d'emploi ;

b) La condamnation par un tribunal judiciaire à une peine excédant un an de prison ;

c) Trois mauvaises notes annuelles successives ou six au cours du service ;

d) Le fonctionnaire qui ne se présente pas à son bureau dans les dix jours de l'expiration d'un congé ou de la notification d'un changement, ou bien s'absente pendant dix jours sans permission de son chef, sans motif ou excuse valable.

« Le sieur Ch... n'a pu être nommé légalement n'ayant pas accompli son service militaire, qui est simplement retardé jusqu'à la fin de ses études, c'est-à-dire au plus tard jusqu'à 27 ans. »

Autant les deux premiers cas sont justifiés, autant celui-ci paraît sévère. Une pénalité moins rigoureuse, retenue de traitement, mauvaises notes, etc., semblerait suffisante.

2° Une autre incapacité permanente, qui n'a pas été sans soulever d'orageuses discussions, à la Commission législative de la Chambre des députés, a été posée par l'art. 4 *in fine*. Elle est ainsi énoncée : « Les individus manifestant des principes contraires à la forme politique de l'Etat ou des méthodes illicites de réforme sociale, ne peuvent être fonctionnaires ».

Aux arguments de l'opposition invoquant la liberté de pensée, le gouvernement et le rapporteur ont répondu qu'ils n'avaient ici pour but que la protection de la forme de l'Etat et le bon fonctionnement des services publics (12).

Mais cet article consacre, en fait, le pouvoir discrétionnaire du ministre, dans une mesure illimitée. Les agents publics sont absolument à la merci de leurs chefs, et, d'autre part, les conditions de nomination aux services publics pouvant, par leur généralité même, être remplies par de nombreux individus, on peut dire que le pouvoir de nomination du droit des ministres limité en droit, est en fait presque absolu (13).

(12) Procès-verbaux de la commission législative de la Chambre des Députés, 1924, pages 14-15, 23, 30, 45, 50, 65).

(13) Par décrets des 26 et 28 novembre 1924 (*J. O.*, n° 281, 21 décembre 1924), ont été mis à la retraite, sur la proposition de M. Pribitchévitch, ministre de l'Instruction Publique, trois professeurs de l'Université de Zagreb. Ce qui n'a pas été sans soulever de violentes protestations des professeurs et des étudiants.

SECTION III

FORMES REQUISES POUR LA NOMINATION

Les seules formes requises pour la nomination sont l'envoi d'un duplicata des pièces justificatives de l'acte de nomination à la Cour des Comptes (14), qui peut refuser d'approuver le traitement, si elle constate des irrégularités dans la procédure de nomination. Le fonctionnaire doit se présenter au bureau dans les 15 jours de la date de nomination fixée par le décret ou l'arrêté sinon il sera considéré comme démissionnaire. S'il peut justifier son retard ce délai peut être prolongé par l'autorité compétente (art. 102).

Mais sa nomination ne le titularise pas dans sa fonction. Il n'est que stagiaire, il ne jouira des avantages attachés à la qualité de fonctionnaire titulaire qu'après avoir satisfait à certaines conditions qui seront étudiées dans le chapitre relatif à l'avancement.

Le fonctionnaire qui entre pour la première fois au service public prête serment. En cas de refus, il devra quitter immédiatement le service et sera considéré comme démissionnaire.

*
**

Les conditions que nous venons d'étudier limitant le pouvoir discrétionnaire de nomination du Chef de l'Etat

(14) D'après l'article 29 de la loi sur la Cour des Comptes de 1922 : « Les ministres sont tenus d'envoyer à la Cour des Comptes un duplicata des décrets et arrêtés concernant les dépenses du Trésor Public. »

et des ministres sont d'une généralité telle que ce pouvoir est, en fait, absolument entier.

Comme nous le verrons, à propos de la titularisation, un examen est bien prévu pour titulariser le fonctionnaire stagiaire, mais cet examen a lieu dans des conditions qui le rend absolument illusoire.

Il serait désirable que, pour assurer un meilleur recrutement des fonctionnaires publics, le système de la nomination, après concours, soit enfin appliqué dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. On verrait ainsi disparaître un grand nombre des maux de l'Etat, maux uniquement dûs au favoritisme, au népotisme qui président à l'entrée des individus au service public.

APPENDICE

LES COMMIS ET LES SERVITEURS

Les *commis* doivent posséder le certificat délivré au bout de deux années de lycée, ou d'une autre école dont l'équivalence sera accordée par le règlement sur l'organisation des agents publics.

Le ministre nomme les *commis* par décret, habituellement il délègue ce pouvoir à ses subalternes.

On exige des *serviteurs* la connaissance de la lecture et de l'écriture et, en outre, l'accomplissement du service militaire. L'exemption du service militaire ne constitue pas, nous l'avons vu, un empêchement pour l'entrée dans l'administration comme fonctionnaire, ce qui n'est pas le cas pour le serviteur. Dans ce sens, nous trouvons un arrêt de la Cour des Comptes, n° 77.437, du 26 décembre

1925 : « Le sieur P..., exempté comme inapte de ses obligations militaires ne peut être nommé serviteur. L'accomplissement du service militaire est une condition indispensable, car l'intention du législateur en insérant cette clause, a été d'obtenir ainsi des serviteurs habitués à l'ordre et à la discipline, ce qui ne peut s'apprendre nulle part, mieux qu'à l'armée. »

CHAPITRE III

L'AVANCEMENT DES FONCTIONNAIRES

L'avancement des fonctionnaires est un stimulant qui pousse le fonctionnaire à se dévouer au service public. Il sert donc ainsi au bon fonctionnement du service.

Avant la guerre, le fonctionnaire serbe était complètement à la merci du ministre qui avait sur lui un pouvoir discrétionnaire. On ne connaissait que le procédé de l'avancement au choix. La réforme de 1923, tout en gardant ce procédé pour l'avancement de grade, a institué un avancement de classe automatique, qui donne au fonctionnaire la certitude de voir sa situation matérielle s'améliorer.

Le premier échelon que le fonctionnaire ait à franchir dans l'administration est le passage du groupe de fonctionnaire stagiaire à celui de fonctionnaire adjoint. C'est ce passage, cette *titularisation* que nous allons étudier d'abord.

SECTION I

LA TITULARISATION

L'individu qui entre dans l'administration, y entre comme stagiaire, il ne sera vraiment fonctionnaire qu'après la titularisation qui le fera passer dans le groupe

des adjoints. Pour obtenir cette titularisation, le fonctionnaire stagiaire doit satisfaire à certaines conditions d'ancienneté ou de capacité.

§ I

Conditions d'ancienneté.

Le fonctionnaire doit justifier d'une présence de trois années au moins au service public (15). Le législateur a estimé que c'était là la durée minima nécessaire au chef pour juger des qualités et de l'aptitude du stagiaire. Comme nous le verrons plus loin, à propos de l'examen, la commission compétente peut, en cas d'échec, à l'examen de titularisation, accorder encore un an de stage. Si le stagiaire échoue une seconde fois, il doit être congédié et perd le droit d'être nommé à nouveau dans la même branche du service public.

Cette durée du stage de trois ans compte du jour de la nomination au jour de la titularisation, le temps de congé de plus de six mois et la durée du service militaire doivent être déduits des trois ans de stage (art. 23).

Le temps passé à l'armée en sus du service normal ou pour cause de maladie n'interrompt pas le stage, il ne fait que le suspendre, tandis que le temps de stage d'un fonctionnaire qui abandonne l'administration avant les trois années réglementaires ou qui a obtenu une mauvaise note de titularisation, est perdu. Si l'individu entre

(15) L. 1923, art. 14 : « Le service public est temporaire pour les trois premières années, s'il n'en est pas autrement décidé par la loi. »

au service il doit donc recommencer une nouvelle période de stage (art. 22).

Il existe plusieurs exceptions quant à la durée de ce stage :

a) Les sous-officiers ayant à leur actif quinze ans de de service ininterrompu et qui sont entrés dans l'administration avec les facilités que nous avons déjà exposées voient leur temps de stage réduit à un an (art. 7, § 3 de la loi de 1923 et art. 73 de la loi sur l'organisation de l'Armée et de la Marine de 1923).

b) Les stagiaires du Ministère des Affaires Etrangères ont leur stage réduit à deux ans (art. 248, § 8). C'est une mesure qui s'explique peu car leurs fonctions étant fort délicates on comprendrait mieux, soit l'inverse, soit l'augmentation du stage.

c) L'agrégé des lycées (art. 62 de la loi sur l'enseignement) doit passer son examen de professeur dans les cinq ans, ce qui peut porter son stage à cinq ans. Conseil d'Etat, n° 18.316, 23 août 1924.),

d) Le Ministre peut, d'autre part, titulariser immédiatement, sans examen, un individu si l'intérêt du service l'exige, mais cet individu doit s'être fait remarquer auparavant par ses travaux et sa valeur (art. 17). La nomination est faite par le ministre, après avis favorable du conseil spécial du ministère (16).

(16) La titularisation peut être accordée immédiatement aux personnes investies d'une fonction publique par l'article 2 *in fine* de la loi de 1923 ou par l'article 248 *in fine* : « Les ministres plénipotentiaires sont choisis parmi les personnes qui ont le savoir et la capacité nécessaire. Ils ont le rang et le grade de ministre. »

§ II

Conditions de capacité.

Le législateur n'a pas prévu le concours à l'entrée du service public, bien qu'une proposition ait été faite dans ce sens, lors des débats sur la loi de 1923, mais, en revanche, il a institué un examen pour la titularisation. La valeur du fonctionnaire est, en outre, jugée par une note spéciale qui lui est donnée à la fin de son stage.

A. — L'examen de titularisation.

Cet examen est obligatoire. Le candidat est tenu de se présenter à la fin de son stage, sinon il perd son emploi. Il peut en subir les épreuves à une époque choisie par lui au cours de son stage. Nous avons vu précédemment, qu'en cas d'échec il peut lui être accordé un an pour la préparation d'un nouvel examen.

Le sous-officier qui échoue à l'examen retourne à l'armée, et son détachement au service public prend fin définitivement. (Art. 73 de la loi sur l'organisation de l'Armée et de la Marine.)

Le programme de l'examen est réglé dans chaque département par le ministre compétent. Il porte, en général, sur l'organisation de la branche du service dans laquelle veut entrer le stagiaire.

Cet examen est, en fait, une formalité illusoire. La commission nommée par le ministre dépend entièrement de lui (art. 76). Elle subit l'influence des politiciens qui recommandent leurs protégés.

Sont dispensés de cet examen les individus qui sont

titularisés, dès leur entrée au service. (Art. 2 *in fine* et 17.)

B. — *La note spéciale de titularisation.*

Il faut aussi que le fonctionnaire stagiaire ait obtenu une note favorable, qui lui est donnée à la fin de son stage. L'article 20 de la loi prévoit une note obligatoire pour le fonctionnaire, donnée par une commission que le ministre est obligé de consulter s'il veut congédier son subordonné. Cette note est annuelle pour le fonctionnaire titulaire.

Comme elle n'est donnée qu'au bout des trois ans de stage pour le stagiaire, on s'est demandé si le ministre pouvait le révoquer avant qu'il n'ait obtenu sa note, ou si, au contraire, celui-ci gardait une certaine stabilité pendant ses trois ans de stage, ne pouvant être licencié qu'à leur expiration. L'article 234 modifié penche pour la première solution puisqu'il décide que jusqu'au 1^{er} septembre 1929 le ministre aura un pouvoir discrétionnaire sur les fonctionnaires. Mais remarquons, d'une part, que nous sommes ici en présence d'une mesure générale qui concerne tous les fonctionnaires même titularisés, et, d'autre part, qu'il ne s'agit, en l'occurrence, que d'une mesure provisoire. Après le 1^{er} septembre 1929, la question se posera à nouveau.

Cette note est donnée par une commission, d'après le dossier. Le dossier est composé de toutes les remarques et observations du chef hiérarchique sur la conduite et le travail du stagiaire.

Au bout des trois ans, le chef fait une proposition de note motivée et, avant de transmettre le dossier à la commission, il le communique au fonctionnaire intéressé

qui, dans le délai de cinq jours, a le droit de présenter les observations, que le chef transmet avec le dossier dans les quinze jours, à la commission. Cette communication du dossier est une précieuse garantie pour le fonctionnaire.

La commission décide, dans le délai de dix jours, si le fonctionnaire est capable ou non d'être titularisé, elle peut accorder une année de stage supplémentaire (art. 19).

§ III

Effets de la titularisation.

L'acte de titularisation est, soit un décret du Roi, soit un arrêté ministériel.

Le Roi titularise par décret contresigné par le ministre compétent les fonctionnaires des groupes principaux. Le ministre procède par arrêté à la titularisation des fonctionnaires des autres groupes. Mais, contrairement à ce qui se passe pour la nomination, le ministre ne peut déléguer ce pouvoir; il est tenu de l'exercer lui-même (art. 26, § 1).

Le fonctionnaire titularisé jouit alors de toutes les garanties accordées par la loi contre l'arbitraire de ses chefs, avancement automatique de classe, avantages de traitement, de pension, etc...

Il va maintenant avancer d'une classe tous les trois ans; il pourra bénéficier de l'avancement de grade d'un groupe à un autre.

Le fonctionnaire stagiaire, s'il touchait intégralement le traitement essentiel, le loyer, l'allocation pour charge

de famille, ne recevait que 60 % de la somme prévue par l'art. 33 de la loi de 1923, comme traitement de grade (art. 44) ; titularisé, il aura droit au traitement complet (17).

Le droit à la pension de retraite commence à courir à partir de la titularisation, mais le temps passé au stage est compté rétroactivement pour la pension (art. 24). La mise à la retraite s'effectue lorsque sont accomplies les conditions d'ancienneté prévues par la loi.

Le fonctionnaire ne peut plus être révoqué qu'en vertu des jugements des tribunaux judiciaires ou du Conseil de discipline, il jouit, en outre, d'une certaine inamovibilité.

SECTION II

L'AVANCEMENT DE CLASSE

La loi de 1923 instituait un système d'avancement de classe automatique ; elle a ainsi éliminé, dans une certaine mesure, le rôle important que jouaient les influences extérieures dans l'avancement des fonctionnaires.

Le fonctionnaire titularisé avance régulièrement et gravit les dix classes de traitement essentiel de chaque catégorie.

Pour avancer normalement, il doit être au service public actif et posséder dans la place qu'il quitte une ancienneté de trois ans.

(17) Voir au chapitre du traitement la distinction entre traitement essentiel et traitement de grade.

§ I

Conditions d'ancienneté.

Ces trois ans d'ancienneté sont comptés ici uniquement d'après le temps effectif passé au service, contrairement à ce qui se passe pour la retraite. Par exemple, une année de service en Macédoine comptera deux pour la retraite mais ne comptera que pour une quant à l'avancement de classe. De même pour le temps de guerre.

Cet avancement est automatique, en ce sens qu'au bout de trois ans le fonctionnaire avance automatiquement d'une classe (art. 47). Pour obtenir cet avancement, il doit en faire la demande à son chef hiérarchique (art. 52 et 114) qui doit donner un arrêté d'avancement. Un exemplaire de cet arrêté est envoyé à la Cour des comptes, l'autre au bénéficiaire. Il est, en outre, enregistré à son dossier.

Le traitement augmentant automatiquement, l'augmentation part du jour de l'expiration du délai de trois ans (18) mais comme la liquidation des traitements n'est faite que le 1^{er} juillet et le 1^{er} janvier de chaque année, le traitement relatif à l'avancement obtenu dans les six premiers mois est liquidé au 1^{er} juillet, et l'avan-

(18) La jurisprudence du Conseil d'Etat n'a pas été constante sur ce point. Dans son arrêt n° 48.082, il a décidé que le nouveau traitement part du jour où commence la période de la nouvelle classe, tandis que dans son arrêt n° 36.654, 1^{er} octobre 1925, il déclare que l'augmentation part du premier jour du mois si la promotion est faite dans les premiers quinze jours, et du premier du mois suivant si la promotion est faite dans les quinze derniers jours.

ement obtenu dans les six derniers mois le 1^{er} janvier de l'année suivante (18 bis).

§ II

Entraves à l'avancement.

L'automatisme de l'avancement de classe peut être entravé pour certains motifs de discipline.

a) Si le fonctionnaire a une mauvaise note, l'année pour laquelle il est mal noté ne compte pas pour l'avancement de la classe (art. 48).

b) Le conseil de discipline peut le retarder pendant un an au moins et trois ans au plus (art. 165, § 7). Le blâme et l'amende disciplinaire (art. 165, § 2) entraînent des retards.

c) Le Conseil de discipline peut encore décider que l'ouverture d'une instruction disciplinaire suspendra l'avancement. Mais si l'instruction démontre ultérieurement l'innocence du fonctionnaire, le temps perdu pour l'avancement, pendant l'instruction, lui sera-t-il compté à nouveau? La loi de 1923 est muette sur ce point, mais il semble que l'on doive se prononcer pour l'affirmative.

d) L'ouverture d'une instruction criminelle suspend automatiquement l'avancement de classe du fonctionnaire. La loi n'a pas non plus prévu le cas où le fonctionnaire bénéficierait d'un acquittement ou de la prescription ou si l'accusateur retire sa plainte, et n'a pas décidé si cette suspension d'avancement doit être annulée. Mais l'extinction de l'action criminelle n'entraîne, en aucun cas, celle de l'action disciplinaire.

(18 bis) Art. 255 de la loi de finances, août 1926-1927.

SECTION III

L'AVANCEMENT DE GRADE

Tandis que l'avancement de classe n'est qu'une amélioration matérielle de la situation du fonctionnaire, l'avancement de grade consiste en l'attribution d'un emploi supérieur dans la même fonction.

Si l'avancement de classe a lieu d'une façon automatique, sans que l'ingérance de l'arbitraire gouvernemental puisse se faire sentir, l'avancement de grade est uniquement au choix. Le fonctionnaire n'a aucun droit à être nommé à un grade supérieur. Mais cet avancement au choix étant institué en théorie, en vue de la bonne marche du service public, puisqu'il empêche d'investir d'un emploi supérieur par le seul jeu de règles automatiques un individu incapable, le pouvoir du ministre est limité dans l'intérêt même du service.

On exige du fonctionnaire certaines conditions d'ancienneté, un dossier satisfaisant et une place vacante à occuper.

§ I

Condition d'ancienneté.

C'est ainsi que, dans la *première catégorie*, une ancienneté de cinq ans de service est exigée pour le 7^e groupe, de 8 ans pour le 6^e et de 12 ans pour le 5^e.

La loi n'envisage aucune condition d'ancienneté pour le passage dans les 1^{er}, 2^e, 3^e et 4^e groupes, mais, en fait, on demande une ancienneté de douze ans, celle prévue pour l'entrée au 5^e groupe.

Ces délais prévus par l'art. 57 ne concernent pas les fonctionnaires soumis au régime antérieur à 1923.

Dans la *deuxième catégorie*, il faut une ancienneté de 7 ans pour le 3^e groupe, de 12 ans pour le 2^e, de 15 ans pour le 1^{er}.

Une ancienneté de 9 ans pour l'entrée au 2^e groupe de la *troisième catégorie*, et de 15 ans pour l'avancement dans le 1^{er} groupe, est exigée.

Tous ces délais sont comptés, en général, du jour de l'entrée du fonctionnaire au service public. Le temps de stage est compté dans les années requises pour l'avancement (art. 24). Mais l'année de stage supplémentaire que peut accorder le jury ne compte pas pour l'avancement (art. 19).

Seuls comptent pour l'avancement les six premiers mois d'un congé. Le temps passé au service militaire ne compte pas non plus pour l'ancienneté (art. 23). Par contre, le temps de guerre ou les périodes militaires sont comptés suivant l'art. 137, § 3 et 4.

Tous les détails énumérés ci-dessus sont des délais minima et, répétons-le, s'ils constituent la condition indispensable de la nomination, ils ne donnent, en aucune façon, un droit quelconque à cette nomination (19).

Appendice.

Les commis et les serviteurs.

L'art. 58 de la loi exige une ancienneté de 7 ans pour

(19) Conseil d'Etat, n° 2.304, 21 mars 1925 : « L'article 57 de la loi sur les fonctionnaires de 1923 prévoit le temps minima de service public exigé pour le passage à un groupe supérieur, mais cela ne veut pas dire que le fonctionnaire ait un droit quelconque à cet avancement ».

entrer dans le 2^e groupe, et de 15 ans pour le premier groupe des commis.

Une ancienneté de 12 ans est demandée pour la nomination dans le premier groupe des serviteurs.

Ces délais sont comptés de l'entrée au service public. Toutes les autres règles relatives aux conditions d'ancienneté des fonctionnaires les concernent.

§ II

Conditions d'aptitude.

Le fonctionnaire doit d'autre part satisfaire à des conditions d'aptitude professionnelle et morale.

La loi prévoit deux faits : la mauvaise note et la sentence disciplinaire, qui suspendent le temps d'ancienneté.

I. Le Conseil disciplinaire peut, en effet, (art. 165, § 7) décider qu'une année au moins et trois années au plus ne compteront pas pour l'ancienneté. Le temps perdu pour une mauvaise note ne se confond pas avec le temps fixé par la sentence disciplinaire.

II. La note annuelle.

La mauvaise note annuelle constituant un empêchement à l'avancement, il est donc par *a contrario* nécessaire d'obtenir une bonne note pour pouvoir, le cas échéant, bénéficier de l'avancement de grade.

A) Caractère obligatoire de la note annuelle.

Tous les fonctionnaires doivent obligatoirement recevoir une note au bout de chaque année. Font exception à cette règle, d'après l'art. 72, § 2, les fonctionnaires des 1^{er}, 2^e, 3^e groupe de la *première catégorie*, les magistrats, les membres de l'enseignement primaire, secondaire, su-

périeur, qui sont notés suivant les dispositions des lois spéciales.

Cette obligation de la note pèse sur les fonctionnaires durant toute leur carrière; c'est cette note qui décide s'ils peuvent bénéficier de l'avancement de grade (art. 59); c'est elle qui influe aussi sur l'avancement de classe, puisqu'une mauvaise note annuelle fait perdre aux fonctionnaires le bénéfice d'une année d'ancienneté (art. 48).

B) Conséquences de la mauvaise note.

Trois mauvaises notes successives ou six obtenues pendant la durée du service peuvent entraîner la révocation ou la mise à la retraite du fonctionnaire (art. 133, § 5).

c) Organismes compétents pour la notation annuelle.

Cette note annuelle est donnée par des commissions constituées suivant les régions et par branches du service. Le ministre, ainsi que nous allons le voir, note les fonctionnaires supérieurs (art. 73).

Les commissions se divisent en commissions régionales et en commissions centrales.

Les commissions sont constituées le 1^{er} janvier de chaque année (art. 75) par arrêté du chef de l'administration centrale ou régionale. Les travaux de la commission constituée illégalement sont annulables, par arrêté du ministre (art. 76, § 2). Cet arrêté est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat (art. 86, §2). Le chef de la commission désigné par l'arrêté constitutif est responsable disciplinairement des irrégularités qui pourraient avoir été commises dans la constitution de la commission.

Les membres de ces commissions sont pris parmi les fonctionnaires des grades supérieurs; le président est le

fonctionnaire du grade le plus élevé. Auprès de chaque commission sont désignés deux suppléants.

La fonction de membre d'une commission est obligatoire. Les membres ne peuvent se récuser si ce n'est pour raison de parenté. Les fonctionnaires ne peuvent récuser leurs juges que pour un des dix cas prévus par l'art. 52 de la loi de procédure civile.

Comme nous l'avons dit plus haut, il y a deux sortes de commission : la commission régionale et la commission centrale.

D) Les *commissions régionales* sont au nombre de 33, une par région. Elles se composent de trois membres. Elles sont compétentes pour noter tous les fonctionnaires de la région, excepté les membres de la commission régionale et les fonctionnaires d'un grade supérieur au leur.

E) Les *commissions centrales* sont instituées auprès des organismes centraux. Elles comprennent trois membres ; elles ont pour mission de noter les fonctionnaires appartenant aux bureaux centraux, aux commissions régionales et ceux qui, en raison de leur grade, n'ont pu être notés par les commissions régionales. D'autre part, elles connaissent en appel les recours formés contre les décisions de la commission régionale. Elles sont alors composées de 5 membres (art. 74 § I).

Les fonctionnaires, membres des commissions centrales, et les chefs de section des ministères sont notés par le ministre qui est aussi juge d'appel, en dernier ressort, des décisions des commissions centrales (art. 73 *in fine*).

La **décision du ministre**, en ce qui concerne la mauvaise note seule d'un fonctionnaire supérieur, est sus-

ceptible d'un recours devant le Conseil d'Etat dans les trente jours la communication de la note à l'intéressé (20).

D) Procédure. — La procédure en vue de l'obtention de la note annuelle est la même que celle employée pour la note de titularisation. Le chef hiérarchique du fonctionnaire envoie le dossier avant la fin de janvier à la commission compétente qui note le fonctionnaire.

Les fonctionnaires du ministère des affaires étrangères sont notés par une commission spéciale instituée auprès du ministère des Affaires étrangères. Le ministre est juge d'appel de cette commission. (Art. 248 § 6). L'art. 73 *in fine*, est appliqué comme pour les autres ministères.

E) Recours.

Le fonctionnaire noté ainsi que son chef peuvent, dans les cinq jours de la communication de la note 21 interjeter appel de la décision (art. 85).

Le recours est adressé à la commission qui a donné la note. Le chef hiérarchique de l'intéressé est tenu de l'envoyer dans les trois jours, soit à la commission centrale, soit au ministre selon qu'il s'agit d'une commission centrale ou d'une commission régionale (art. 73). La commission centrale et le ministre sont tenus de répondre dans les trente jours de la réception du recours, la décision est immédiatement exécutoire (art. 86).

(20) Article 21 de la loi sur le Conseil d'Etat.

(21) Dans son avis n° 8.948 du 16 février 1926, le directeur général des Contributions indirectes a déclaré que les recours des fonctionnaires devaient être taxés. Seuls sont dispensés de taxe les réclamations relatives à la marche des services publics (art. 128).

Le Conseil d'Etat est juge, en dernier ressort, des notes données par le ministre aux fonctionnaires supérieurs que ne note pas la commission (art. 73 *in fine*).

§ III

Nécessité d'une place vacante.

L'avancement de grade étant institué dans l'intérêt du service public, il va de soi que l'avancement ne peut avoir lieu que s'il y a une place vacante à pourvoir. Néanmoins, les places vacantes peuvent être attribuées à d'autres fonctionnaires que ceux qui, normalement, pourraient y avoir droit.

Le législateur, par l'article 61, a prévu quel ordre doit être suivi pour la nomination aux places vacantes dans un groupe. Ces dispositions législatives peuvent se ramener en trois principes :

a) En règle générale, est nommé le fonctionnaire de la même branche au service public, qui remplit les conditions nécessaires.

b) A défaut de fonctionnaires de la même branche, des fonctionnaires d'une autre branche du service public peuvent être nommés, à condition qu'ils aient les capacités et les conditions prévues pour cette place.

c) Faute de fonctionnaires, on peut nommer aux places vacantes les individus pris en dehors du service public. L'avis du Conseil spécial (art. 17) est nécessaire. Le législateur a laissé de côté les règles concernant le choix des fonctionnaires et les modes de nomination aux places vacantes. Cette matière est réglementée par les

dispositions concernant chaque branche du service public.

Ces règles ont été posées par le législateur pour essayer de donner une certaine garantie aux fonctionnaires titularisés. Mais, l'article 62 les fait presque totalement disparaître.

Dans l'article 62, le législateur a dit, en effet, que, pour la nomination aux places vacantes :

1° La priorité est accordée aux candidats ayant des qualités les rendant particulièrement aptes à cette place. Ce qui donne ainsi au ministre un pouvoir discrétionnaire de choix et de nomination, et rend illusoires les garanties de l'art. 61.

2° Au cas d'égalité des diplômes, la priorité est accordée aux candidats qui ont le plus long temps d'ancienneté dans le groupe qu'ils désirent quitter. En cas d'égalité, quant à cette ancienneté, la priorité est accordée au fonctionnaire le plus ancien dans le service public.

A côté des conditions citées ci-dessus, la priorité, pour la nomination dans les groupes principaux des organismes administratifs centraux appartient à ceux qui ont passé un certain temps dans les services subalternes. La priorité est accordée à ceux qui ont séjourné dans les régions où le service et les conditions d'existence sont pénibles (un règlement déterminera ces régions).

4° En cas d'égalité, quant aux conditions énumérées ci-dessus, les mutilés de guerre ont la priorité.

5° Pour la nomination au groupe de stagiaire, la priorité est accordée à ceux qui ont quitté le service public pour accomplir leur devoir militaire, à condition qu'ils demandent à être nommés dans les trois mois de leur

sortie de l'armée.

6° L'article 62, § 1, qui donne au ministre un pouvoir discrétionnaire absolu, pour le choix de la nomination de fonctionnaires aux places vacantes, rend illusoires toutes les garanties que la loi a pu précédemment accorder. En effet, les conditions prévues par l'article 62 ne sont pas nettes, elles sont d'un vague tel que le ministre trouvera toujours le moyen de se justifier. Non seulement, ces règlements consacrent le pouvoir discrétionnaire, quant à l'avancement, mais elles le rétablissent pour l'entrée au service public, puisque le ministre peut, en invoquant l'intérêt du service, nommer un individu non fonctionnaire et que, d'autre part, l'article 17 lui permet de titulariser immédiatement un individu pris en dehors du service. Le ministre doit, il est vrai, obtenir un avis favorable du Conseil spécial, mais on reconnaîtra facilement qu'étant donné sa composition, ce Conseil ne peut qu'approuver les décisions ministérielles. Il s'est formé ainsi une catégorie d'arrivistes dont les nominations sont uniquement dues à des motifs politiques.

SECTION IV

LA SUSPENSION

Le fonctionnaire peut être provisoirement privé de ses fonctions, soit par décision du Conseil de discipline, soit par arrêté de son chef.

§ I

Le fonctionnaire peut être privé provisoirement de son poste par le Conseil de discipline au cas d'ouver-

ture d'instruction criminelle ou disciplinaire, au cas d'instruction judiciaire ouverte en vertu de la tutelle paternelle ou aux fins d'interdiction. C'est une mesure préventive prévue par l'article 208 de la loi de 1923. La mesure prise par le Conseil de discipline est susceptible de recours devant le Conseil d'Etat, mais le recours n'a pas d'effet suspensif en cas d'ouverture d'une instance judiciaire. Le Conseil de discipline peut décider en même temps de réduire le traitement et de fixer le pourcentage de la réduction par lui ordonnée; cette réduction peut aller jusqu'à la moitié de celui-ci. En cas d'acquiescement, la retenue du traitement sera remboursée au fonctionnaire.

§ II

Le fonctionnaire peut être privé de son poste également par arrêté de son chef dans les cas suivants :

1° Au cas où l'autorité judiciaire a accusé le fonctionnaire de crime, celui-ci doit être privé provisoirement de ses fonctions et cela obligatoirement.

2° Excepté ce cas, chaque chef de service peut, dans des circonstances particulièrement importantes et urgentes, empêcher provisoirement un fonctionnaire d'exercer ses fonctions. Il peut toujours le faire quand son subalterne ne veut pas exécuter un ordre officiel, excepté les cas où cet ordre enfreint une prescription de la loi criminelle. Lorsque le fonctionnaire a commis un délit aurait une influence défavorable sur l'intérêt ou le bon rendement du service.

La privation de poste peut être facultative et dépendre du chef de service, c'est alors un pouvoir discrétionnaire.

Le chef qui prive ainsi un de ses subalternes de ses fonctions est tenu d'en avertir son supérieur immédiat; celui-ci peut annuler sa décision. S'il l'annule, l'affaire est terminée. Mais s'il ne l'annule pas, il est tenu de communiquer la décision, ainsi prise dans le délai de trois jours au Conseil de discipline compétent. Le Conseil de discipline décide définitivement, si le fonctionnaire doit être écarté de son poste ou non; (22) mais il est lié par l'article 208 de la loi de 1923, qui dit qu'il doit nécessairement priver le fonctionnaire de son poste si l'instruction criminelle ou disciplinaire est ouverte contre le fonctionnaire. Dans ce sens arrêt du Conseil d'Etat N° 1126 du 12 mars 1925.

Le fonctionnaire écarté provisoirement de son poste ne doit s'absenter du lieu où il l'exerce sans la permission de son chef.

SECTION V

RÈGLES RELATIVES A CERTAINS CAS SPÉCIAUX

§ I

Passage d'une catégorie dans une autre à l'intérieur d'une même branche du service public.

Il y est des cas où le fonctionnaire peut passer d'une catégorie dans une autre de la même branche du service public. D'après l'article 65 de la loi de 1923, une seule

(22) Loi de 1923, art. 211 : « Il peut y avoir recours devant le Conseil d'Etat contre l'arrêt du Conseil de discipline. Le recours ne suspend pas l'exécution de l'arrêt. »

condition est demandée : la possession des diplômes exigés par la loi pour l'entrée dans la nouvelle catégorie.

Le fonctionnaire ne peut entrer que dans un groupe équivalent au groupe de la catégorie dont il sort ; d'après l'article 32, c'est le traitement de grade qui sert à déterminer le groupe de la nouvelle catégorie (23). S'il le demande, et dans ce cas seulement, il peut être nommé dans un groupe inférieur à celui qu'il vient de quitter.

Il peut se produire ainsi que le fonctionnaire appartenant, dans la catégorie qu'il vient de quitter, au groupe des adjoints, entre dans la nouvelle catégorie, au groupe des stagiaires.

Si le passage est effectué d'un groupe d'une catégorie dans laquelle l'examen n'est pas exigé, dans un groupe d'une autre catégorie, ou, au contraire, l'examen est demandé, il y a obligation pour le fonctionnaire de passer cet examen. Il le passera, du reste, avec un programme réduit (art. 64, § 2), s'il a passé l'examen de la catégorie qu'il quitte. Le ministre peut en exempter (art. 64, § 5), sur la proposition favorable du Conseil spécial, le fonctionnaire qui passe, d'un des groupes principaux de l'ancienne catégorie à un des groupes principaux de la nouvelle catégorie.

Ce qui nous importe au point de vue de l'avancement, c'est de savoir comment va être comptée l'ancienneté de ces fonctionnaires, quant à l'avancement de grade. D'après l'art. 57 de la loi de 1923, qui a déterminé l'ancienneté minima demandée à un fonctionnaire pour l'avancement d'un groupe à un autre, l'ancienneté est comptée du jour de l'entrée au service public, mais, par

(23) Voir la note à la page 53.

son arrêt n° 34.009 du 11 novembre 1924, le Conseil d'Etat s'est prononcé dans un sens contraire. Il affirme que cette règle ne concerne que le fonctionnaire qui passe d'une catégorie inférieure dans une autre supérieure. Pour avancer ultérieurement d'un groupe inférieur à un groupe supérieur dans la nouvelle catégorie, il doit remplir les conditions d'ancienneté prévues par l'art. 57, mais ces délais d'ancienneté commencent à courir du jour où le fonctionnaire a rempli les conditions requises dans cette catégorie (24).

M. le Professeur Mih, Illich, dans son « Commentaire sur la loi de 1923 », page 83, est d'un avis opposé à celui du Conseil d'Etat.

Il considère que la date de l'entrée au service public

(24) Arrêt du Conseil d'Etat, n° 28.864, 2 février 1925, le sieur N..., fonctionnaire du ministère de la Justice, entre dans le 4^e groupe de la 2^e catégorie, comme n'ayant pas terminé ses études de droit, a sollicité à la fin de celles-ci sa nomination dans la première catégorie. Il fut nommé dans le 9^e groupe de la première catégorie.

Il forma contre cette décision un recours devant le Conseil d'Etat, invoquant les faits suivants : il était dans la 2^e catégorie dans le groupe des adjoints, ce qui, d'après l'article 56 de la loi de 1923, lui conférait la titularisation. Malgré cela, on le nomme dans le 9^e groupe de la première catégorie, c'est-à-dire dans un groupe de stagiaire. Il sollicitait, en conséquence, du Conseil d'Etat, l'annulation de l'arrêté du ministre et demandait qu'on lui reconnaisse le droit au passage dans le 8^e groupe de la première catégorie, qui comprend les fonctionnaires licenciés en droit du ministère de la Justice, ayant trois ans de service public. Le ministre de la Justice, dans sa réponse, a reconnu le bien-fondé du recours de ce fonctionnaire.

Le Conseil d'Etat a répondu que le groupe était déterminé d'après le traitement de grade touché par le fonctionnaire dans la catégorie qu'il désire quitter. C'est donc à bon droit que, quittant le 8^e groupe de la 2^e catégorie, il est entré au 9^e groupe de la première catégorie. En conséquence, il rejette le recours.

ne doit pas être prise en considération. Une ancienneté de 3 ans étant demandée pour entrer au 8^e groupe de la première catégorie, de 5 ans pour passer dans le 7^e. Un séjour de 2 ans dans le 8^e est suffisant pour cet avancement car cette disposition législative suppose qu'on lui a reconnu lors de l'entrée dans le 8^e groupe (par la titularisation immédiate ou lors du passage d'une catégorie inférieure à une catégorie supérieure) l'ancienneté de trois ans requise par la loi.

Par exception (art. 245) le législateur a prévu la possibilité du passage du fonctionnaire d'une catégorie inférieure à une catégorie supérieure, même au cas où les diplômes sont insuffisants. C'est le Conseil des ministres qui est autorisé, par cet article, à pourvoir, pendant les quatre ans qui suivront la publication de la loi, aux besoins du service en permettant le passage des fonctionnaires ne possédant pas ces diplômes. Mais seulement dans les trois cas suivants :

1° Le candidat a passé un examen théorique et a prouvé sa connaissance de l'organisation du service dans lequel il désire entrer (cet examen ne dispense en aucun façon de celui prévu pour la titularisation).

2° Après avis favorable du Conseil Spécial, le ministre peut autoriser le passage d'un fonctionnaire ayant 15 ans d'ancienneté, à condition qu'il subisse ultérieurement l'examen spécial de la nouvelle catégorie.

3° Le candidat (art. 69 § 2) qui a exercé la fonction dans une catégorie supérieure à la sienne, pendant sept ans, peut être autorisé, par le ministre compétent, après avis favorable du Conseil Spécial, à passer dans une catégorie supérieure immédiate, sous condition de subir ultérieurement l'examen prévu pour cette catégorie.

Le fonctionnaire qui passe ainsi d'une catégorie inférieure à une catégorie supérieure peut entrer au plus dans le groupe de la nouvelle catégorie équivalent au groupe qu'il quitte. Sur sa demande, il peut être nommé dans le groupe immédiatement inférieur. Dans la première catégorie, le fonctionnaire, entré dans ces conditions, ne pourra poursuivre son avancement au delà du 6^e groupe.

*
**

Toutes les règles ci-dessus exposées valent pour les *commis* passant dans la 3^e catégorie.

Le commis qui passe dans la catégorie des fonctionnaires obtient la classe de traitement essentiel correspondant à l'ancienneté comptée par la loi pour le traitement essentiel. Le temps passé, comme commis, entrant bien entendu, en ligne de compte.

Le groupe dans lequel entre le commis est déterminé par le traitement de groupe de commis qu'il quitte. Dans la 3^e catégorie, il ne peut entrer qu'au 4^e ou 3^e groupe, et dans la 1^{re} et 2^e catégorie uniquement au groupe de stagiaire. Le commis titularisé conserve sa titularisation dans la nouvelle catégorie, même s'il est affecté à un groupe de stagiaires.

§ II

Passage du fonctionnaire d'une branche du service public à une autre.

Cette pratique est fort courante chez les fonctionnaires du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. Il

ne faut pas s'en féliciter car le bon fonctionnement du service exige des fonctionnaires spécialistes et une certaine stabilité des employés.

Le fonctionnaire peut passer d'une branche du service public à une autre, à condition que les diplômes exigés dans la branche qu'il veut quitter sont valables pour la branche dans laquelle il désire entrer (art. 63). Passant d'une branche à une autre, dans la même catégorie, le fonctionnaire ne peut entrer que dans le groupe équivalent au groupe de la branche qu'il quitte, à moins qu'il ne demande à entrer dans le groupe immédiatement inférieur (art. 64, § I).

Si l'examen est obligatoire pour le groupe de la branche où il désire entrer, le fonctionnaire doit le passer. Cet examen peut ne porter que sur les matières non comprises dans le programme d'examen de la branche à laquelle il appartenait (art. 64, § 2).

Le ministre compétent peut, exceptionnellement, sur avis favorable de la commission spéciale, dispenser les fonctionnaires de cet examen. Mais il faut que cette permission soit prévue par le règlement spécial de la branche du service public.

La note annuelle (art. 64, § 5) est obligatoire dans cette nouvelle branche pour l'avancement.

§ III

*Passage du service autonome, de la profession libérale,
au service public.*

Le législateur a prévu, par l'article 66 de la loi de 1923, la possibilité du passage de l'employé d'une cir-

conscription autonome et d'un individu de profession libérale au service public. Ces individus doivent posséder les diplômes nécessaires pour la branche du service public où ils désirent être nommés. De plus, le Conseil spécial doit donner un avis favorable.

Les questions relatives au groupe, aux examens, aux conditions spéciales, sont fixées par les règlements particuliers aux différentes branches du service.

Entré dans un groupe pour lequel une ancienneté minima est exigée, le fonctionnaire ne peut avancer que suivant la loi de 1923. L'ancienneté, pour l'avancement, lui sera compté suivant celle déjà possédée au moment de l'entrée au service (art. 57).

L'examen est obligatoire, ainsi que l'avis favorable de la commission spéciale. C'est ce qu'a décidé, en particulier, un arrêt de la Cour des Comptes du 4 janvier 1926 : « Le sieur X... n'a pu passer du service autonome au service public sans l'avis favorable de la commission spéciale (art. 66, § 1). Il n'a pas subi l'examen obligatoire selon l'article 54, bien qu'il n'ait obtenu aucune dispense. **En conséquence, sa nomination est annulée.** »

D'accord avec la Commission des Finances de la Chambre des Députés, sur l'avis du Conseil spécial, le ministre compétent fixe le traitement essentiel des fonctionnaires provenant du service autonome ou d'une profession libérale, d'après leur capacité et le temps passé dans l'exercice de leur profession antérieure (art. 67, § 3).

(Cette règle s'applique aussi pour les fonctionnaires nommés d'après l'article 2 *in fine* de la loi de 1923.)

SECTION VI

RÈGLES CONCERNANT LES MUTATIONS DES FONCTIONNAIRES

Les fonctionnaires peuvent être mutés, soit sur leur demande avec la permission de l'autorité compétente, soit par décision de leurs supérieurs.

§ I

La mutation demandée par les intéressés.

Les fonctionnaires qui demandent d'eux-mêmes leur changement peuvent le faire avant le délai de deux ans qui, nous le verrons plus loin, est exigé pour que l'Administration ait le droit de déplacer un fonctionnaire.

L'autorité compétente, pour donner l'arrêté autorisant et déplaçant les fonctionnaires, est celle compétente pour l'arrêté de nomination, c'est-à-dire le Roi, par décret pour les fonctionnaires des groupes principaux, et le ministre pour les fonctionnaires inférieurs. Le ministre peut, comme pour la nomination, déléguer ce droit à un subalterne.

Naturellement, l'autorité compétente est libre d'accorder ou de ne pas accorder la mutation ou la permutation demandée par un fonctionnaire.

§ II

La mutation décidée par les supérieurs hiérarchiques.

L'article 71, § 4, décide que les fonctionnaires ne peuvent être déplacés sans leur consentement avant d'avoir

accompli deux ans de service dans le lieu ou dans la fonction que l'on veut leur faire quitter.

Mais cette garantie est, comme presque toutes les autres, précédemment étudiées, une garantie uniquement théorique, puisque le § 1^{er} de ce même article 71 déclare que les fonctionnaires peuvent être déplacés, mutés avant l'expiration de ce délai de deux ans lorsque les « nécessités indispensables » du service le réclament. Ces « nécessités indispensables » servirent maintes fois de prétexte aux politiciens pour obtenir le déplacement d'un fonctionnaire qu'ils jugeaient indésirable dans leur département ou arrondissement.

D'autre part, le règlement relatif à la période transitoire a donné, dans son article 234, un pouvoir discrétionnaire complet au ministre à ce sujet. L'article 234 énonce, en effet, que les fonctionnaires publics de l'ancien régime, maintenus sous celui de la loi de 1923, ne seront titularisés que trois ans après l'entrée en vigueur de la loi de 1923. Certaines catégories de fonctionnaires ont été exemptées de cet article (voir plus loin les règles concernant la période transitoire et l'énumération des fonctionnaires à qui une certaine inamovibilité a été accordée).

M. Ilitch, professeur à la Faculté de droit de Belgrade, pense que cet article ne concerne que les fonctionnaires stagiaires au moment de la promulgation de la loi, c'est-à-dire que ceux-ci, bien qu'ayant accompli leur temps de stage normal, soit en partie, soit complètement, verront leur date de titularisation reportée à trois ans après le jour de la promulgation de la loi de 1923. Les fonctionnaires, titularisés antérieurement à la promulgation de

la loi de 1923, bénéficieront des garanties prévues par ladite loi.

Le Conseil d'Etat, toutes Chambres réunies, a décidé par son arrêt n° 30.941, en date du 24 juin 1925, que le gouvernement, en vertu de l'art. 234 avait le droit de révoquer, de déplacer, de licencier, tous les agents publics, qu'ils soient stagiaires ou qu'ils aient été titularisés antérieurement à la promulgation de la loi de 1923, et cela jusqu'au 31 juillet 1927.

L'article 234 du règlement concernant la période transitoire a donc suspendu, pendant trois ans, la titularisation, à dater de la publication de la loi de 1923. Mais cette suspension ne concerne que les garanties relatives à l'avancement, déplacement, mutation, etc., attachées à la titularisation.

Les fonctionnaires pourront bénéficier des avantages matériels attachés à la titularisation ; en particulier, ils auront droit à l'intégrité de leur traitement essentiel de grade, dont ils ne touchaient, comme stagiaires, que 60 %.

Cet article 234 a pu être présenté comme ayant uniquement pour but de faciliter et de favoriser la bonne marche du service. Mais, en fait, ce fut simplement un instrument aux mains du gouvernement, et la loi du 25 juillet 1926 (24) est venue proroger cet article qui, maintenant, est ainsi conçu : « Jusqu'au 1^{er} septembre 1929, les règles concernant la révocation, le licenciement, le déplacement, etc., des agents publics, prévues par la loi de 1923, seront suspendues dans les cas fixés par l'art. 234 du règlement relatif à la période transitoire. »

(24) *J. O.*, n° 172-XLVIII du 31 juillet 1926.

*Catégories de fonctionnaires
échappant aux règles ci-dessus fixées.*

1° L'article 248, § 3, de la loi de 1923, prévoit que les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères, peuvent, en cas de besoin, être déplacés avant l'expiration du délai de deux ans prévu par l'article 71, § 4, de la loi de 1923, et ils ne peuvent être nommés dans les légations, les consulats ou les ambassades à l'étranger, s'ils n'ont pas deux ans de service dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

2° D'après le § 7 de l'article 71, les préfets des régions, des départements, et les sous-préfets peuvent être déplacés, mutés ou mis à la retraite avant le délai de deux ans, prévu par le § 4. Ils n'ont absolument aucune garantie de stabilité, cela se justifie facilement par la nature de leurs fonctions de représentants de gouvernements. Les fonctionnaires du ministère de l'intérieur sont, du reste, les plus déplacés de toute l'administration ; ils sont absolument à la merci du gouvernement.

§ III

*La mutation d'un groupe supérieur
à un groupe inférieur.*

Les fonctionnaires des groupes d'adjoints et principaux des 1^{re} et 2^e catégorie (exceptés les 1^{er}, 2^e et 3^e groupes de la 1^{re} catégorie) peuvent être exceptionnellement, en cas de besoin du service, désignés pour exercer leurs fonctions dans les catégories immédiatement inférieures. Le ministre a compétence pour signer l'arrêté (art. 69, § 1). Le fonctionnaire ainsi désigné con-

serve tous les droits et prérogatives afférents au groupe qu'il vient de quitter et il ne peut rester dans la catégorie inférieure plus d'un an, à moins qu'il ne consente à rester plus longtemps.

Exceptionnellement, pendant la période transitoire, un agent de la branche diplomatique consulaire ne peut être désigné pour un groupe inférieur (art. 248, § 10).

Les fonctionnaires des groupes principaux des 2^e et 3^e catégories peuvent être, en cas de besoin, exceptionnellement, **désignés pour un groupe immédiatement inférieur** d'une catégorie immédiatement supérieure. Mais la durée de leur détachement est fixée par le ministre compétent, après avis favorable du Conseil spécial. Le temps passé dans le nouveau groupe compte pour l'avancement de classe et de grade de l'ancien groupe d'où il a été détaché (art. 69, § 2).

§ IV

La mise en disponibilité.

C'est un état provisoire dans lequel peut se trouver le fonctionnaire public. La mise en disponibilité peut se produire dans les deux cas suivants :

1^o Lorsque l'emploi est supprimé.

Le fonctionnaire est mis en disponibilité mais il ne peut y rester plus d'un an ; il continue à toucher son traitement et autres avantages, ce temps lui est compté (25)

(25) Un professeur de la Faculté de théologie de Zagreb mis en disponibilité à la suite de la suppression de cette Faculté, a avancé du 3^e au 2^e groupe de la première catégorie, pendant sa disponibilité. Ce qui est contraire à l'esprit du législateur (Archives pour la Science juridique et sociale, livre XXX, n^{os} 5 et 6).

pour l'avancement et pour la retraite. Il est obligé d'exercer la fonction publique qui lui est proposée.

Il a un droit de priorité pour obtenir la première place vacante correspondant à son rang. S'il la refuse, ou s'il refuse d'exercer la fonction publique qui est proposée pendant sa disponibilité il est considéré comme démissionnaire (art. 126, § 2).

Au cas où, au bout d'un an, ne se trouverait pas de place vacante, le fonctionnaire est mis à la retraite, s'il remplit les conditions nécessaires, ou licencié.

La disposition de l'art. 126, § 2, qui prévoit que la première place vacante doit être donnée au fonctionnaire en disponibilité ne concerne pas les ministres plénipotentiaires (art. 248, § 9).

2° Le fonctionnaire élu député est mis en disponibilité pendant toute la durée de son mandat (26).

Ce temps lui est compté pour l'avancement et la retraite.

Les questions relatives au traitement et autres avantages ont été ainsi réglementées par le législateur (art. 126 *in fine*) :

1° Si le fonctionnaire remplit les conditions nécessaires pour la mise à la retraite il touche le traitement, loyers et autres avantages de la retraite.

2° Dans les autres cas il touche 40 % de son traitement et avantages.

(26) Constitution de 1921, art. 73, § 3 : « Les fonctionnaires élus députés sont mis en disponibilité pour la durée de leur mandat... »

Et § 4 du même article : « Les ministres en activité ou en disponibilité peuvent, ainsi que les professeurs de l'enseignement supérieur, être candidats aux élections, et s'ils sont élus conserver leurs fonctions. »

3° Les ministres et sous-secrétaires d'Etat peuvent être mis en disponibilité s'ils ont au moins un an de service ministériel (art. 247).

Le ministre en disponibilité réélu député doit être mis à la retraite s'il remplit les conditions nécessaires.

§ V

Les fonctionnaires publics inamovibles.

Il y a des fonctionnaires publics qui sont inamovibles, c'est-à-dire qui ne peuvent être déplacés, révoqués, etc., qu'après une sentence disciplinaire. Les fonctionnaires inamovibles sont :

1° Les conseillers d'Etat (art. 12 de la loi sur le Conseil d'Etat du 17 mai 1922).

2° Les membres de la Cour des Comptes (Constitution 1921, art. 118, § 4).

3° Les magistrats, d'après l'art. 18, § 2, de la loi sur les magistrats, les membres des tribunaux judiciaires, des Cours d'appel et de la Cour de Cassation sont inamovibles. Ils ne peuvent être privés de leur emploi, sans leur consentement, qu'au cas de sentence judiciaire ou de décision du Conseil de discipline.

Ainsi que les magistrats, ils ne peuvent être mutés que sur leur consentement écrit (art. 21, § 1, de la Loi sur les magistrats de 1928). Par exception, ils peuvent être mutés, mis en disponibilité au cas de suppression, par voie législative du tribunal auquel ils appartiennent.

Ils ne peuvent être mis à la retraite anticipée (27)

(27) L'ancienneté requise pour la mise à la retraite est fixée par la loi de 1928 (art. 25) à 30 ans.

(art. 23) que sur leur demande ou pour un cas de maladie physique ou mentale entraînant l'incapacité de remplir l'office (28).

4° Les membres de l'enseignement supérieur sont inamovibles.

La loi du 15 janvier 1929, modifiant la loi sur les fonctionnaires publics de 1923, a supprimé l'inamovibilité.

SECTION VII

RÈGLES CONCERNANT LA PÉRIODE TRANSITOIRE

Au moment de la publication de la loi de 1923, tous les fonctionnaires ont été mis en disponibilité, à l'exception des Conseillers d'Etat, des membres de la Cour des Comptes, des membres du Tribunal de première instance, des Cours d'appel et des Cours de cassation et les instituteurs protégés par les anciennes lois et règlements.

Le législateur a fixé un délai de quatre mois du jour de la publication de la loi, durant lequel le gouvernement fut tenu de régler, par arrêté, la situation des fonctionnaires en disponibilité. Les fonctionnaires furent soit conservés au service public, soit licenciés ou mis à la retraite.

Les fonctionnaires possédant les conditions d'ancienneté requises furent mis à la retraite, les autres furent licenciés purement et simplement.

Le législateur a reconnu aux fonctionnaires licenciés

(28) Pour les magistrats le ministre de la Justice décide, sur proposition de la C. de C. (art. 24, 1928).

(art. 243) le droit à une indemnité qui est égale à deux mois de traitement et d'indemnité de cherté de vie s'ils ont moins de cinq ans de service. Les fonctionnaires ayant une ancienneté de service supérieure à cinq ans ont droit à une indemnité égale à trois mois de traitement et d'indemnité de cherté de vie. Tous les fonctionnaires licenciés, sans aucune exception, ont eu droit à cette compensation (dans ce sens arrêt du Conseil d'Etat, n° 6.618, 1^{er} mai 1924).

Le législateur n'a prévu le recours devant le Conseil d'Etat que contre les arrêtés par lesquels les fonctionnaires ont été maintenus au service. Le délai du recours fut fixé à 30 jours, à compter de la date de la communication de l'arrêté (art. 228).

L'autorité compétente, pour décider le licenciement ou le maintien des fonctionnaires au service, était une commission constituée auprès de chaque ministère, suivant les règles posées par l'article 226 de la loi. Cette commission était composée de trois membres désignés par l'arrêté ministériel; en général ces membres étaient pris parmi les directeurs du rang le plus élevé du ministère intéressé, d'un Conseiller d'Etat et d'un Conseiller à la Cour de cassation et de personnes choisies en dehors des fonctionnaires du ministère.

Cette commission préparait les décisions du ministre.

Les décisions de la commission données au ministre devaient être communiquées à un comité composé de quatre ministres désignés par arrêté du Conseil des ministres.

L'arrêt définitif maintenant, mettant à la retraite ou licenciant, était donné sous la forme d'un arrêté ministériel.

*Conditions des fonctionnaires
maintenus sous le régime de la nouvelle loi.*

Les fonctionnaires maintenus ont conservé, sous le nouveau régime, l'ancienneté acquise précédemment.

La répartition des fonctionnaires maintenus au service public fut effectuée dans les cinq mois de la promulgation de la loi de 1923 de la manière suivante :

1° Fonctionnaires ayant les diplômes prévus par la nouvelle loi pour la catégorie à laquelle ils appartenaient sous l'ancien régime.

a) Les fonctionnaires ayant 8 ans de service public sont entrés au groupe correspondant au grade qu'ils avaient au moment de la publication de la loi de 1923.

b) Les fonctionnaires ayant au moment de la publication de la loi moins de 8 ans de service public entrent au groupe déterminé par les règles de l'ancienneté de la loi de 1923. Même au cas où leurs diplômes leur donneraient droit, suivant la loi de 1923, à un grade inférieur, ils n'entrent que dans le groupe correspondant au grade déterminé par les lois antérieures. Par contre, si les diplômes ne sont pas suffisants pour leur permettre l'entrée au groupe auquel ils devraient avoir, normalement, accès, ils doivent être rétrogradés dans le groupe correspondant à leurs diplômes.

Les fonctionnaires diplomatiques ou consulaires échappent à toutes ces règles (art. 248, § 10). Ils ont conservé leur grade, même si leurs diplômes ont été insuffisants d'après la nouvelle loi.

2° Fonctionnaires n'ayant pas les diplômes prévus par la nouvelle loi pour la catégorie à laquelle ils appartenaient sous l'ancien régime.

a) Les fonctionnaires ayant 14 ans de service public au moment de la publication de la loi sont entrés au groupe de la catégorie correspondant à leur grade. Mais les fonctionnaires appartenant à la première catégorie ne pouvaient dépasser le 4^e groupe, excepté le cas où ils se trouvaient déjà, grâce à leurs diplômes, dans un de ces groupes.

b) Les fonctionnaires ayant plus de 8 ans de service et moins de 14 ans sont entrés dans les groupes et dans la catégorie, déterminés d'après leur grade, à condition d'avoir eu ces grades au plus tard le 1^{er} janvier 1923. L'avis favorable du Conseil spécial était nécessaire. Les fonctionnaires de la première catégorie ne pouvaient dépasser le 5^e groupe.

c) Les fonctionnaires ayant moins de 8 ans de service ne purent entrer dans les première et deuxième catégories faute de diplômes nécessaires. L'entrée dans la 3^e catégorie fut subordonnée à l'avis favorable du Conseil spécial.

Dans le calcul de l'ancienneté n'entre en ligne de compte que le temps effectif de service public.

Le législateur n'a posé aucune règle en ce qui concerne les commis et les serviteurs. Il a laissé, en cette matière, toute latitude au ministre.

Il se peut donc qu'un fonctionnaire se trouve placé, par le jeu des règles précédentes, dans un groupe auquel il n'aurait pas eu droit si l'on suivait les règles d'ancienneté posées par la nouvelle loi de 1923. Devra-t-il rester dans ce groupe, se voir bloqué jusqu'à ce qu'il ait accompli le temps d'ancienneté nécessaire pour passer au groupe supérieur ?

La Cour des Comptes, par un arrêté du 2 juillet 1925,

a décidé que l'on devait le considérer comme ayant rempli les conditions d'ancienneté fixées pour le groupe où il a été placé, en application de la loi de 1923. C'est une solution analogue à celle qu'a apporté son arrêt du 3 octobre 1925, qui déclarait que le démissionnaire, rentré au service public, bénéficiait du temps passé précédemment dans l'administration (art. 57).

*
**

Les règles relatives à l'avancement donnent de grandes garanties aux fonctionnaires contre l'arbitraire gouvernemental, nous pouvons dire que les mesures relatives à l'avancement sont beaucoup plus justes que celles concernant l'entrée au service public. Mais certaines dispositions législatives, comme celles prévues par l'article 234 du règlement concernant la période transitoire viennent en fausser le mécanisme. En elles-mêmes on ne peut rien leur reprocher, mais leur application les détourne, **pour des fins politiques**, de leur vrai but : la bonne marche du service public.

APPENDICE

Le Conseil spécial.

Il nous faut, maintenant, dire quelque mots du Conseil Spécial dont nous avons vu souvent revenir le nom.

Il est institué par la loi de 1923 auprès de chaque administration centrale, un Conseil appelé Conseil Spécial qui est constitué au début de chaque année.

Ce Conseil Spécial se compose de cinq membres et de deux suppléants, nommés par le Ministre et choisis parmi les hauts fonctionnaires de l'administration centrale. Deux de ces membres peuvent néanmoins être pris par le ministre hors des services publics. Le membre du grade le plus élevé fait fonction de président, celui du grade inférieur, fonction de secrétaire (29).

Il suffit de rappeler quelques-unes des attributions variées et diverses de ce Conseil. Son avis est exigé pour la dispense ou équivalence de diplôme (art. 8), d'examens (art. 64, § 3) ; pour la titularisation immédiate (art. 17 et 53, § 2), la liquidation de la pension de retraite (art. 153, § 2), etc...

Ce Conseil qui joue un si grand rôle dans la vie du fonctionnaire et dont l'influence pourrait s'exercer bien-faisante sur l'administration, n'est malheureusement pas toujours, par sa composition même, à l'abri de l'ingérance gouvernementale.

(29) Il fut proposé au cours de la discussion à la Commission législative de la Chambre des députés de nommer obligatoirement dans ce Conseil un membre de l'association des fonctionnaires publics. (Procès-verbaux 1924, I, p. 138).

CHAPITRE IV

LE TRAITEMENT ET AUTRES AVANTAGES DES FONCTIONNAIRES PUBLICS

INTRODUCTION

Le traitement est la somme qu'une personne morale de droit public alloue à ses fonctionnaires pour rémunérer leurs services. C'est selon l'expression de M. Berthelemy « le prix du service procuré ou du travail fourni ». (*Traité élémentaire de Droit administratif*, 11^e édition, page 79.)

La loi du 31 juillet 1923 que nous avons déjà étudiée à d'autres points de vue a réglé le mode de rémunération des fonctionnaires du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. En le faisant, cette loi a eu pour objet de garantir aux fonctionnaires, de plus en plus nombreux dont avait besoin le Royaume à la suite de son extension après la guerre de 1914-1918, des conditions de vie non arbitraires et d'assurer ainsi à un groupe important de la population une stabilité dont elle ne jouissait pas auparavant.

Les avantages qui sont conférés à la qualité d'agent public du Royaume se divisent, selon la loi de 1923 et la législation postérieure, en plusieurs catégories.

La première, qui constitue le traitement, comprend :

- 1° Le traitement proprement dit;
- 2° Les indemnités de loyer;
- 3° Des allocations pour charges de famille.

La seconde qui correspond à des allocations ou à des indemnités spéciales attribuées en raison des services spéciaux rendus par les fonctionnaires ou à raison de circonstances générales ou locales, a pour objet de rembourser aux fonctionnaires leurs frais de déplacement ; et s'il y a lieu, d'adapter leur traitement au coût de la vie, de tenir compte des différences qui existent à ce point de vue entre les diverses régions ; de mettre enfin en harmonie leur rémunération avec leur genre d'activité et leurs charges de famille.

SECTION I

LE TRAITEMENT PROPREMENT DIT

Le traitement des fonctionnaires, autres que les ministres, se décompose en traitement essentiel et en traitement de grade. Dans un premier paragraphe nous étudierons le traitement essentiel, dans un second le traitement de grade et dans un dernier le traitement des ministres.

§ I

Le traitement essentiel.

Le traitement essentiel est le traitement fixé d'après la catégorie à laquelle appartient le fonctionnaire. Les fonctionnaires des trois premiers groupes

de la première catégorie n'ont pas de traitement essentiel (art. 28 de la loi de 1923). Le traitement essentiel est réparti selon les catégories en dix classes d'après l'échelle suivante :

Groupes I ^{re} catég.		II ^e catég.	III ^e catég.
—	—	—	—
1	3.600 <i>dinars</i> par an	3.000	2.700
2	4.560 —	3.720	3.300
3	5.520 —	4.440	3.900
4	6.600 —	5.160	4.500
5	7.800 —	5.880	5.100
6	9.000 —	6.600	5.700
7	10.200 —	7.320	6.300
8	11.400 —	8.280	6.900
9	12.600 —	9.240	7.620
10	14.400 —	10.440	8.580

Le fonctionnaire reste au moins 3 ans dans la même classe de traitement essentiel et il n'avance dans une classe supérieure qu'après ce délai.

Quant un fonctionnaire arrive à la 10^e classe du traitement essentiel, c'est-à-dire à la suite de 27 ans de service public, son traitement essentiel maximum annuel est majoré à l'expiration de la 10^e classe, c'est-à-dire après 30 ans de service, de 15 %. En ce qui concerne la retraite cette majoration n'est comptée que pour les fonctionnaires ayant l'ancienneté maximum (35 ans) à moins qu'une loi spéciale en vienne décider autrement.

La section de législation du Conseil d'Etat (30) avait

(30) Arrêt n° 31.817 du 11 octobre 1924.

estimé que la majoration de traitement essentiel du fonctionnaire, de 15 %, ne devait être comptée pour la retraite qu'aux fonctionnaires ayant 35 ans de service à moins qu'il n'en ait été décidé autrement par une loi spéciale. Ainsi, la règle posée devait être interprétée strictement comme une exception. Si le fonctionnaire avait une ancienneté de moins de 35 ans il n'avait droit à une augmentation de son traitement essentiel maxima que si une loi le prévoyait expressément. Mais le Conseil d'Etat réuni en assemblée générale (arrêt n° 10.782, 30 mars 1925) a décidé au contraire que la majoration de traitement essentiel maxima de 15 % est comptée pour la pension de retraite à ceux qui ont l'ancienneté nécessaire pour avoir une pension de 100 %. Il n'est pas nécessaire comme dans le premier avis que la loi en ait décidé expressément. Il résulte de ces derniers arrêts du Conseil d'Etat que la majoration du traitement essentiel maxima de 15 % est liée uniquement à l'ancienneté nécessaire pour avoir la pension de retraite 100 %. Cet avis et interprétation a été confirmé par la Chambre des députés (loi de finances des douzièmes provisoires des mois d'août-novembre 1925, art. 50). Cette disposition a été introduite également dans la loi de finances de 1926-1927 (art. 258).

Les fonctionnaires des premiers, seconds et troisièmes groupes de la première catégorie n'ont pas de traitement essentiel par conséquent, ils ne bénéficient pas du pourcentage de 15 % prévu par l'art. 31 de la loi de 1923. (Voir : Arrêts du Conseil d'Etat, n° 33.254 du 20 octobre 1924.)

Le fonctionnaire ne passe d'une classe inférieure dans une classe supérieure qu'après un stage de 3 ans de ser-

vice public effectif. Il en résulte que la majoration du traitement essentiel de 15 % ne concerne que l'ancienneté du service effectif. (Voir : Arrêts de la Cour des Comptes, n° 71.606 du 30 novembre 1925.)

Le fonctionnaire qui passe d'une catégorie dans une autre entre dans la classe de traitement essentiel de la nouvelle catégorie qui correspond au nombre d'années passées au service public.

Le fonctionnaire qui passe dans un service auquel n'était pas attachée une pension de retraite selon la loi antérieure bénéficie d'une pension de retraite si une telle pension est attachée au nouveau service auquel il est affecté.

Les employés qui viennent d'une circonscription autonome, ou d'une profession libérale, voient leur traitement essentiel fixé, par arrêté du ministre compétent, sur l'avis favorable du Conseil spécial (avis qui doit être pris d'accord avec la commission des finances de la Chambre des députés) d'après les diplômes et le temps passé au service autonome ou dans la profession libérale qu'ils exerçaient auparavant. Le même principe est appliqué aux personnes qui entrent au service public en vertu de l'art. 2, dernier paragraphe.

Tous les fonctionnaires touchent le traitement essentiel affecté au groupe auquel ils appartiennent. L'individu entrant comme stagiaire dans un service public touche le traitement et les bénéfices dont jouissent les fonctionnaires stagiaires.

Le traitement essentiel des commis et des serviteurs est le suivant :

Groupes	Commis		Serviteurs
—	—		—
1	2.400	<i>dinars</i> par an	2.100
2	2.880	—	2.460
3	3.360	—	2.820
4	3.840	—	3.180
5	4.320	—	3.540
6	4.800	—	3.900
7	5.280	—	4.260
8	5.760	—	4.620
9	6.240	—	4.980
10	6.960	—	5.340

Les commis qui entrent dans la catégorie des fonctionnaires jouissent dans cette catégorie du traitement essentiel qui correspond au temps passé au service public comme commis. Les principes sont les mêmes que pour les fonctionnaires.

§ II

Le traitement de grade.

Le traitement de grade est fixé d'après le groupe auquel sont rattachés les fonctionnaires appartenant à une même catégorie. Il est impossible qu'un fonctionnaire ait le traitement essentiel d'une catégorie et le traitement de grade d'une autre catégorie. Le traitement essentiel et le traitement de grade sont fixés : le premier d'après la catégorie auquel appartient le fonctionnaire, le second d'après le groupe auquel il appartient dans la catégorie dont il fait partie.

Les traitements de grade sont fixés d'après les groupes des catégories suivantes :

Groupes I ^{re} catég.			II ^e catég.	III ^e catég.
—	—		—	—
1	48.000	<i>dinars</i> par an	6.600	4.200
2	42.000	—	4.800	3.000
3	36.000	—	3.600	2.400
4	12.000	—	2.640	1.680
5	9.600	—	1.920	
6	7.200	—		
7	5.400	—		
8	4.200	—		
9	3.000	—		

Les traitements de grade des commis et des serviteurs sont les suivants :

Groupes Commis		Serviteurs
—	—	—
1	1.920 <i>dinars</i> par an	1.200
2	1.440 —	720
3	960 —	

Nous voyons que la différence entre le traitement de grade des fonctionnaires des trois premiers groupes et des fonctionnaires des autres groupes est très importante. Elle est due à ce que les fonctionnaires des trois premiers groupes n'ont pas de traitement essentiel. Le législateur a voulu favoriser ces fonctionnaires car les hautes places dans les services publics peuvent être occupées par des fonctionnaires nommés en vertu de l'art. 2, § 4 et de l'art. 17 de la loi de 1923 et de l'art. 248 *in fine*.

Les fonctionnaires stagiaires ne reçoivent que 60 % de leur traitement de grade. En ce qui concerne le traitement essentiel il n'y a aucune différence entre les fonctionnaires stagiaires et les fonctionnaires titularisés.

Le fonctionnaire qui accomplit sa période militaire ou est mobilisé touche son traitement et avantages afférents. En cas de différence entre ceux-ci et sa solde il touche seul le traitement le plus élevé (art. 119).

Le traitement du fonctionnaire peut être saisi jusqu'à concurrence d'un tiers du traitement de grade et essentiel, par la voie judiciaire ou avec le consentement du fonctionnaire (art. 120, § 1). La fraction du traitement saisissable peut être augmentée pour l'entretien de famille.

L'Etat peut retenir, pour dette contractée envers lui par le fonctionnaire, 50 % du traitement essentiel et de grade par la voie administrative.

§ III

Le traitement fixe ou traitement des ministres et sous-secrétaires d'Etat.

Le traitement fixe est une somme globale allouée annuellement par la loi de 1923 aux ministres et aux sous-secrétaires d'Etat. D'après l'art. 27 de ladite loi, le législateur a fixé ainsi le traitement des ministres et des sous-secrétaires d'Etat :

a) Traitement du président du Conseil	
des ministres	120.000 din.
b) Traitement des ministres.....	96.000 »
c) Traitement des sous - secrétaires	
d'Etat	66.000 »

D'après la loi de 1923 le traitement des ministres est celui qu'il touchaient avant-guerre augmenté 5 fois. (M. Todorovitch, *Economiste* juin 1924 : *Le problème et la politique du traitement des fonctionnaires publics*).



Les fonctionnaires touchent au début de chaque mois leur traitement et les avantages afférents au mois commençant (art. 124 de la loi sur la comptabilité publique).

Les journaliers reçoivent, en principe, leur traitement à la fin du mois. L'autorité compétente peut décider de les payer au début du mois. (Dans ce sens : Cour des Comptes, n° 9.394, 7 mai 1924).

SECTION II

Les indemnités de loyer.

En raison de la crise des loyers qui a été très aiguë après la guerre dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, le gouvernement yougoslave alloue à ses fonctionnaires une indemnité spéciale de loyer. Cette indemnité peut être majorée ou réduite selon les cas.

1° Indemnité de loyer normal.

Elle est répartie en trois sous-groupes :

a) Le loyer des fonctionnaires des trois premiers groupes de la 1^{re} catégorie est fixé en tenant compte des services rendus par ces fonctionnaires. Elle peut atteindre 3.600 dinars par an ;

b) Le loyer normal des autres fonctionnaires est fixé

d'après le temps passé au service public et est divisé en trois degrés d'après l'échelle suivante :

	1 ^{re} cat.	2 ^e cat.	3 ^e cat.
Pendant les 6 premières années			
de service public	1.800	1.200	1.020
Pendant les 9 années suivantes.	2.100	1.500	1.200
Pendant le reste du temps de			
service	2.700	1.800	1.500

c) Le loyer normal des commis et des serviteurs est divisé en deux degrés :

	Commis	Serviteurs
Pendant les 15 premières années..	1.020	900
— le reste du temps.....	1.200	1.020

2° Indemnité de loyer réduit.

Quand le fonctionnaire public est logé dans un bâtiment de l'Etat ou d'une circonscription autonome, il ne touche que la différence entre l'indemnité de loyer et le prix de l'appartement qu'il occupe. Si le prix de l'appartement où habite le fonctionnaire est plus élevé que l'indemnité de loyer, le fonctionnaire ne voit pas son traitement diminué, mais il ne touche aucune indemnité de loyer.

3° Indemnité de loyer majoré.

Cette indemnité de loyer est divisée en 3 classes d'après le pourcentage de l'augmentation. Le législateur a fixé 3 sortes de pourcentage d'augmentation du loyer normal. Le loyer est compté différemment selon le lieu où le fonctionnaire habite. Le législateur a laissé au Conseil des Ministres le soin de classer les lieux qui devaient donner lieu à une indemnité différente.

Pour la 1^{re} classe, le loyer normal du fonctionnaire est augmenté de 30 % ; la 2^e classe de 20 % et pour la 3^e classe de 10 %.

L'indemnité de loyer peut être saisi au cas où le fonctionnaire n'a pas payé son loyer, et dans ce cas seulement (art. 120, § 4). Le législateur n'a pas prévu de pourcentage, on doit déduire qu'il est entièrement saisissable.

SECTION III

L'allocation pour charges de famille

L'allocation pour enfants est divisée en 3 degrés d'après l'âge des enfants du fonctionnaire.

1°	L'allocation pour enfant de moins de 6 ans est de 360 dinars.
2°	— — — de 6 à 12 — 600 —
3°	— — — de 12 à 21 — 960 —

Cette allocation prévue par le législateur (art. 41) ne devait pas tout d'abord être confondue avec l'indemnité de vie chère que nous étudierons plus loin. Mais d'après l'arrêté du Conseil des Ministres du 17 avril 1924, D. R. N° 42.300, l'allocation et l'indemnité de vie chère pour enfant sont confondues.

Il n'y a aucune différence en ce qui concerne le grade, le rang et la catégorie auxquels appartient le fonctionnaire. Tous les agents publics sont traités également. C'est là un principe de justice.

Des conditions générales sont exigées pour l'obtention de cette allocation :

- 1° Il faut que l'enfant soit légitime ;

2° Il faut qu'il ne subviennne pas lui-même à ses besoins.

L'allocation cesse de droit à la majorité de l'enfant.

Exceptionnellement, l'allocation peut être allouée aux enfants même après leur majorité dans les cas suivants :

a) L'enfant fait ses études;

b) L'enfant accomplit son service militaire.

Dans ces deux cas, l'allocation peut être octroyée jusqu'à ce que l'enfant ait 23 ans (l'art. 42, § 2).

c) L'enfant est malade physiquement ou mentalement et est incapable de travailler.

L'allocation lui appartient jusqu'au moment où il devient capable de subvenir à ses besoins (l'art. 42 *in fine*).

Au cas où les parents sont tous deux fonctionnaires, l'allocation pour enfant n'appartient qu'au père. Mais par contre si le père et la mère vivent séparément et si l'enfant se trouve auprès de la mère, l'allocation appartient à celle-ci (art. 43) et non au père.

La femme fonctionnaire ou retraitée dont l'époux n'est ni fonctionnaire ni retraité, n'a pas droit à l'allocation pour enfant, si elle ne peut justifier que son mari est pauvre ou incapable de travailler.

La femme non fonctionnaire qui vit séparée de son mari et qui a à sa charge les enfants de celui-ci touche l'allocation due au mari s'il est fonctionnaire ou retraité.

Le traitement proprement dit (essentiel et de grade), le loyer et l'allocation pour enfants sont considérés comme des avantages normaux. Ces avantages ne suffisant pas aux fonctionnaires en raison de la cherté de la vie, le législateur a prévu par l'article 46 de la loi de 1923 la possibilité de leur accorder des avantages supplémentaires. Il a autorisé le Conseil des Ministres à

régler cette matière en attendant une loi. Cette loi n'a pas été encore votée.

Il y a actuellement au Royaume des Serbes, Croates et Slovènes un nombre considérable d'arrêtés qui accordent aux fonctionnaires ces avantages supplémentaires, et il est difficile, même pour un bon mathématicien, de savoir la somme exacte et globale du traitement avec les autres avantages auquel a droit un fonctionnaire en raison de l'augmentation du fonctionnarisme après la guerre.

SECTION IV

AUTRES AVANTAGES DES FONCTIONNAIRES

§ I

Indemnités afférentes aux déplacements et missions.

A) *Les honoraires.*

On appelle honoraires les sommes que l'Etat alloue à ses fonctionnaires pour les dédommager de l'inconvénient qui résulte pour eux de leurs déplacements, les frais de voyage mis à part.

Les honoraires se divisent en honoraires supérieurs et en honoraires inférieurs.

1° *Les honoraires supérieurs* sont donnés aux fonctionnaires placés auprès des institutions centrales et régionales. Ils se divisent en honoraires normaux et en honoraires majorés dont le taux est fixé d'après le temps du voyage.

a) Les honoraires normaux appartiennent aux fonctionnaires à partir du 15^e jour du voyage. Ils sont de 25 à 200 dinars par jour selon le grade du fonctionnaire ;

b) Les honoraires majorés sont ceux qui sont attribués aux fonctionnaires pendant les 15 premiers jours de leur voyage. Ils sont de 40 à 250 dinars par jour selon le grade du fonctionnaire.

2° *Les honoraires inférieurs* sont ceux que tous les autres fonctionnaires reçoivent pour leurs voyages et leurs missions. Ils s'élèvent de 25 à 65 dinars par jour selon le grade du fonctionnaire.

Nous allons examiner maintenant comment le temps est compté en vue de la fixation des honoraires.

a) Il l'est à partir de l'heure du départ jusqu'à l'heure du retour si le voyage dure une journée entière.

b) Une demi-journée de plus de 12 heures est comptée pour une journée entière ;

c) Une journée de moins de 12 heures est compté pour une demi-journée.

Quand l'heure du départ et du retour n'est pas indiquée la journée entière n'est comptée en réalité que pour une demi-journée.

B) *Les frais de déplacement et de mission.*

Les fonctionnaires qui reçoivent l'ordre de faire un voyage ou une mission ont droit, selon les articles 45 et 71, § 2, au remboursement de leurs frais de déplacement et de mission.

Les fonctionnaires qui viennent d'être mis à la retraite ont droit aux frais de déplacement du lieu où ils sont mis à la retraite au lieu où ils veulent s'ins-

taller. Ce déménagement est considéré comme un déplacement officiel ; mais une condition est exigée : le fonctionnaire doit avoir l'ancienneté nécessaire pour avoir droit à une pension entière (art. 139, § 2).

Le fonctionnaire qui est déplacé a droit au remboursement de ses frais de voyage. Mais, s'il est permuté sur sa demande, ses frais ne lui sont pas remboursés.

Le Conseil des ministres a réglementé cette matière par le décret royal D. R. N° 96.000 du 30 sept. 1920, modifié et complété par le D. R. N° 142.060 du 9 oct. 1922, du D. R. N° 156.364 du 30 nov. 1922 et le D. R. N° 121.400 du 1^{er} oit. 1923.

Les frais de voyage sont divisés d'après ce règlement en frais de mission dans le Royaume et en frais de déplacement à l'étranger.

Les ministres et les fonctionnaires supérieurs ont le droit de voyager en 1^{re} classe, soit en chemin de fer, soit en bateau. Les autres agents publics sont répartis en 2 groupes : les uns ont le droit de voyager en 2^e classe et les autres en 3^e classe.

Si le fonctionnaire qui n'a que le droit de voyager dans une classe inférieure accompagne un autre fonctionnaire qui voyage dans une classe supérieure, il a le droit de voyager dans cette classe s'il transporte de l'argent ou d'autres valeurs appartenant à l'administration publique.

Les fonctionnaires ont le droit de voyager dans tous les trains sauf dans l'Express-Orient, à moins que le Ministre des Communications n'en ait décidé autrement.

Si, dans la région où voyage le fonctionnaire, il n'existe ni bateaux ni chemins de fer, il lui sera attri-

bué une indemnité correspondant à ses frais de déplacement.

Au cas de déplacement d'un fonctionnaire, l'indemnité qui lui est accordée comprend les frais de son propre voyage et les frais de voyage de sa famille. Durant le voyage, il touche les honoraires majorés dont nous avons déjà parlé.

Le fonctionnaire doit justifier des dépenses effectivement faites par lui.

Le fonctionnaire a le droit de toucher des frais de déplacement dans les cas suivants (art. 33 du règlement) :

1° Lorsqu'il est muté d'office d'un lieu dans un autre.

2° Lorsqu'il voyage à la suite d'un avancement ou d'un concours.

3° Lorsqu'il est nommé pour la première fois (frais de déplacement du lieu où il habite au lieu où il va exercer son poste).

Il n'a pas le droit de toucher des frais de déménagement, lorsqu'il est déplacé sur sa demande ou à la suite d'une mesure disciplinaire.

Le fonctionnaire est tenu de remettre à son chef la note de ses frais de déplacement dans un délai maximum de 30 jours. S'il a touché à l'avance les frais qui doivent lui être remboursés et si la somme qu'il a reçue dépasse celle des frais qu'il a effectivement assumés, la différence entre les deux sommes lui sera retenue sur le traitement du mois suivant (31).

(31) Arrêt de la Cour des Comptes (toutes Chambres réunies), n° 4.539 du 10 mars 1924. Selon cet arrêt, un fonctionnaire qui n'aurait pas réclamé dans les six mois le remboursement de ses frais de voyage se verrait forclos, le délai de réclamation étant expiré depuis longtemps et quelque intéressante qu'ait été sa situation.

Toutes les réclamations de frais de voyage d'après le règlement sont prescrites dans un délai de 6 mois à partir du jour de la fin du voyage. Les fonctionnaires qui n'ont reçu aucune avance peuvent réclamer le remboursement de leurs frais pendant un délai de 6 mois (le fonctionnaire qui touche à l'avance une somme représentative de ses frais de voyage ne peut toucher une somme qui dépasse les $\frac{2}{3}$ des frais qu'il aura à engager).

Des lois spéciales et des règlements particuliers apportent certaines exceptions à la loi générale que nous venons d'étudier.

Le fonctionnaire qui voyage à l'étranger voit ses honoraires et ses frais de déplacement et de mission fixés par le Ministre des Finances sur la proposition du ministre compétent (art. 44 du règlement).

§ II

L'indemnité de vie chère.

L'indemnité de vie chère se divise en indemnité personnelle et en indemnité de famille.

1° L'indemnité personnelle de vie chère.

A côté du traitement et des frais de voyage et de mission prévus par la loi de 1923, les agents publics peuvent recevoir une indemnité de cherté de vie pour eux-mêmes et pour leur famille. (32) Cette indemnité a été

(32) Les fonctionnaires contractuels n'ont pas l'indemnité de vie chère et les autres avantages des autres agents publics.

Ils n'ont que les avantages expressément prévus par l'arrêté (contrat) du Conseil des Ministres. La même règle s'applique aux indemnités de frais de voyage et de mission.

réglementée par les décrets suivants (D. R. N° 42.300 du 17 avril 1924, modifiés et complétés par le D. R. N° 53.000 du 17 mai 1924; D. R. N° 112.000 du 8 oct. 1924 complété en 1926).

Le législateur a autorisé par l'article 46, § 2 de la loi de 1923 le Conseil des Ministres à fixer cette indemnité selon les circonstances et jusqu'au moment où une loi interviendrait à ce sujet. La loi n'est pas encore intervenue. Elle paraîtra dans un délai assez bref.

Au point de vue de l'indemnité de vie chère, le territoire de l'Etat est divisé en trois parties :

1° *La première classe* comprend les villes de Belgrade, Zemoune et Souchak.

2° *La seconde classe* comprend les villes les plus importantes de Serbie et de Monténégro, de Croatie, de Slavonie et de Medjournouryé et celles qui sont le siège de sous-préfectures; en Bosnie, en Herzégovine, en Slavonie et en Dalmatie, toutes les villes qui sont le siège de sous-préfectures ; en Voïvodine, toutes les villes siège de sous-préfectures.

3° *La troisième classe* comprend toutes les villes qui ne font pas partie de la première et de la seconde classes.

L'indemnité de vie chère des fonctionnaires de 1^{re}, de 2^e et de 3^e catégories est fixée mensuellement de la manière suivante :

1° Les fonctionnaires du 1^{er} et 2^e groupe de la 1^{re} catégorie touchent :

Pour la 1 ^{re} classe.....	1.500	dinars
— 2 ^e classe	1.300	—
— 3 ^e classe	1.200	—

2° Les fonctionnaires du 3° et 4° groupe de la 1^{re} catégorie et du 1^{er} groupe de la 2^e catégorie touchent :

Pour la 1 ^{re} classe	1.300	dinars
— 2 ^e classe	1.100	—
— 3 ^e classe	1.000	—

3° Les fonctionnaires du 5° et 6° groupe de la 1^{re} catégorie et du 2° groupe de la 2^e catégorie touchent :

Pour la 1 ^{re} classe	1.200	dinars
— 2 ^e classe	1.000	—
— 3 ^e classe	900	—

4° Les fonctionnaires des 7°, 8° et 9° groupes de la 1^{re} catégorie et des 3°, 4° et 5° groupes de la 2^e catégorie et du 1^{er} groupe de la 3^e catégorie touchent :

Pour la 1 ^{re} classe	1.100	dinars
— 2 ^e classe	900	—
— 3 ^e classe	800	—

5° Les fonctionnaires des 2°, 3° et 4° groupes de la 3^e catégorie touchent :

Pour la 1 ^{re} classe	1.000	dinars
— 2 ^e classe	800	—
— 3 ^e classe	750	—

En outre, l'article 5 de l'arrêté du Conseil des Ministres sur l'indemnité de vie chère a prévu une indemnité spéciale qui varie entre 200 et 1.500 dinars par mois pour certains fonctionnaires : les membres du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, de la Cour de Cassation, des Cours d'Appel, des Tribunaux judiciaires, le Directeur de la Caisse d'Epargne, des Postes

et son adjoint, les Assistants des ministres, les Directeurs généraux des chemins de fer des Postes et Télégraphes et de la Comptabilité publique et les Chefs de section des Ministères.

D'après l'article 18 de l'arrêté du Conseil des Ministres sur l'indemnité de vie chère, D. R. N° 42.300 du 17 avril 1924. Les fonctionnaires ayant eu pendant une année plus de 40 jours de congé, sans motif de santé, ne touchent ni l'indemnité de vie chère ni celle de famille.

2° *L'indemnité familiale de vie chère.*

Cette indemnité est égale pour tous les fonctionnaires sans égard à la classe à laquelle ils appartiennent selon le lieu de leur poste. Elle est fixée mensuellement de la manière suivante :

1° Pour la femme du fonctionnaire.... 150 dinars

2° Pour chaque enfant du fonctionnaire. 150 —

Cette somme est comprise dans la somme prévue par l'article 41 de la loi de 1923 sous le nom d'allocation pour enfant.

Cette indemnité n'est pas allouée à la femme dans les cas suivants :

1° La femme est fonctionnaire public ou retraitée.

2° Elle a un bien personnel dont le revenu excède 200 dinars par mois ou elle a une profession qui lui rapporte plus de 200 dinars par mois.

3° Elle vit séparée de son mari (séparation de corps).

La différence entre l'allocation pour enfant prévue par l'article 41 de la loi de 1923 et l'indemnité de vie chère prévue par l'article 8 de l'arrêt royal appartient à l'enfant du fonctionnaire dans les cas suivants :

1° L'enfant a plus de 16 ans.

2° L'enfant travaille et il touche un salaire de plus de 200 dinars par mois.

3° L'enfant est entré dans une institution d'Etat et est logé et entretenu gratuitement.

4° L'enfant a une bourse de plus de 200 dinars par mois.

5° L'enfant est entré comme commis dans l'industrie privée ou le commerce et son patron le loge et le nourrit.

6° L'enfant est marié.

7° L'enfant a un bien personnel dont le revenu s'élève à plus de 200 dinars par mois.

Exceptionnellement la différence entre l'allocation pour enfant prévue par la loi de 1923 et l'indemnité de vie chère prévue par l'arrêt royal est accordée aux enfants du fonctionnaire après l'âge de 16 ans.

1° A la fille, si son père est veuf et si elle est chef de la communauté.

2° A l'enfant incapable physiquement ou mentalement.

3° A l'enfant qui fait ses études (jusqu'à l'âge de 23 ans).

Les restrictions précédentes prévues par l'article 10 du règlement sur l'indemnité de vie chère des agents publics sont également valables dans ces cas.

Si le père et la mère sont tous deux fonctionnaires, l'indemnité de vie chère des agents publics est également valable.

Si le père et la mère sont tous deux fonctionnaires, l'indemnité étudiée appartient à celui qui touche l'allocation pour enfant prévue par la loi de 1923.

Par analogie avec l'article 43 de la loi de 1923, la

femme fonctionnaire, dont le mari n'est pas fonctionnaire ou retraité, ne touche l'indemnité de vie chère pour ses enfants qu'au cas où son mari est pauvre ou incapable de travailler. Si la femme du fonctionnaire n'est pas elle-même fonctionnaire et vit séparée de son mari et si les enfants vivent auprès d'elle, elle touche la différence entre les deux indemnités de vie chère.

Si le mari et la femme sont tous deux fonctionnaires dans la même ville, ils ne touchent pas tous les deux une indemnité entière, mais un seul a droit à cette indemnité. La plus élevée est réduite de moitié. L'époux touche son indemnité et celle de sa femme.

*Indemnité de vie chère des ministres
et des sous-secrétaires d'Etat.*

Les ministres actifs touchent une indemnité globale qui est la suivante :

Le président du Conseil touche par jour... 362 d. 50

Les ministres touchent par jour..... 290 d. »

D'après l'article 296 de la loi de finances de 1922-1923, les sous-secrétaires d'Etat touchent $\frac{3}{4}$ de l'indemnité de vie chère des ministres actifs, c'est-à-dire 217 d. 50 par jour.

Les ministres et sous-secrétaires d'Etat pendant qu'ils sont en disponibilité touchent l'indemnité de vie chère suivante :

1° Les ministres..... 3.000 d. par mois

2° Les sous-secrétaires d'Etat..... 2.000 d. —

Cette indemnité correspond à l'indemnité de vie chère personnelle et à l'indemnité de vie chère familiale des fonctionnaires. Comme on le voit, cette indemnité est très élevée, elle est même excessive.

*Indemnité de vie chère,
en cas de congé pour cause de maladie.*

Le fonctionnaire ne touche l'indemnité de vie chère que pendant un an de congé pour cause de maladie. Mais comme le congé de maladie ne peut dépasser un an, il en résulte que le fonctionnaire touche l'indemnité de vie chère pendant toute la durée de sa maladie (l'art. 111).

Le fonctionnaire, mis en disponibilité, ne peut toucher l'indemnité de vie chère que pendant un an. Par exception, le fonctionnaire élu député touche cette indemnité pendant toute la durée de son mandat. (Art. 126 de la loi de 1923).

Le fonctionnaire obtenant un congé pour convenance personnelle pendant plus de 40 jours dans une année, n'a pas droit pendant ce temps à l'indemnité de vie chère personnelle ou familiale.

Le fonctionnaire ayant un congé de maladie et obligé de subir un traitement à l'étranger touche une indemnité de vie chère qui n'est pas majorée.

Les fonctionnaires publics envoyés à l'étranger et y exerçant des fonctions publiques touchent une indemnité de vie chère calculée de la manière suivante :

Dans les pays à monnaie dépréciée, l'indemnité de vie chère est payée selon le cours du change.

Les fonctionnaires publics peuvent être envoyés à l'étranger par arrêté du Conseil des Ministres pour y faire des études et des recherches scientifiques. Dans ce cas, ils touchent une indemnité de vie chère fixée en dinars par arrêté du Conseil des Ministres et payée selon le cours du change (art. 20).

*Indemnité de vie chère
en cas de condamnation du fonctionnaire.*

Si le fonctionnaire est condamné à une amende (art. 160 et 165 de la loi de 1923), son indemnité de vie chère est réduite ; toutefois, l'indemnité de vie chère de la femme et des enfants ne peut subir aucune réduction.

*Point de départ
de l'allocation de l'indemnité de vie chère.*

L'indemnité de vie chère commence à courir du jour où le fonctionnaire se présente au poste où il est nommé ou du jour de son changement d'affectation.

L'indemnité de vie chère commence du jour où le fonctionnaire quitte le lieu où il habite pour se rendre dans la ville où il doit exercer ses fonctions (art. 22, § 1). Au cas d'avancement, le fonctionnaire a droit à toucher l'indemnité qui est affectée à son nouveau poste à partir du premier jour du mois qui suit celui de sa nomination.

§ III

*L'indemnité complémentaire des Agents publics
de Macédoine et de Serbie méridionale.*

Une indemnité complémentaire du traitement est allouée aux fonctionnaires de Macédoine. Cette indemnité a été réglée par l'arrêt du Conseil des Ministres de J. B. N° 15.637 de 1920 et modifié par l'arrêt du Conseil des Ministres sur l'indemnité de vie chère du 12 avril 1927, D. R. N° 42.300 (art. 26). Seuls les fonctionnaires de la 1^{re}, de la 2^e et de la 3^e catégories ont droit

a toucher cette indemnité. La dite indemnité est égale à la majoration de l'indemnité de vie chère des fonctionnaires publics exerçant leurs fonctions en Serbie méridionale, au Monténégro et en Macédoine.

Toutes les villes et lieux de Macédoine sont divisés en trois classes :

1° Dans les villes et lieux de 1^{re} classe, cette indemnité se monte à 50 % des indemnités personnelles de vie chère.

2° Dans les villes et lieux de 2^e classe, elle se monte à 45 %.

2° Dans les villes et lieux de 2^e classe, elle se monte à 40 %.

Observation générale.

En raison de la grande inondation qui s'est produit dans l'été de 1926 dans certaines provinces du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, la Croix-Rouge et le Gouvernement ont fait appel au secours de tous les habitants et des sociétés charitables. Faute d'argent, le gouvernement a dû réduire le montant de l'indemnité de vie chère personnelle des agents publics. Un règlement du 23 juillet 1926 (D. R. N° 99.000) est intervenu à ce sujet, règlement que l'association des fonctionnaires publique a critiqué ultérieurement, mais qu'elle n'a pu réussir à faire rapporter.

L'arrêt du Conseil des Ministres a réduit de la façon suivante l'indemnité de vie chère des fonctionnaires :

1° *L'indemnité personnelle de vie chère.*

A) De 30 % pour les ministres et sous-secrétaires d'Etat en service actif.

B) De 15 % pour les ministres et sous-secrétaires d'Etat en disponibilité, les fonctionnaires des 1^{er}, 2^e et 3^e groupes de la 1^{re} catégorie et des généraux.

C) De 10 % pour les officiers supérieurs actifs, les fonctionnaires des 4^e, 5^e et 6^e groupes de la 1^{re} catégorie et des 1^{er} et 2^e groupes de la 2^e catégorie.

D) De 6 % pour les officiers inférieurs, les fonctionnaires des 7^e, 8^e et 9^e groupes de la 1^{re} catégorie, des 3^e, 4^e et 5^e groupes de la 2^e catégorie et des 1^{er}, 2^e, 3^e et 4^e groupes de la 3^e catégorie.

E) De 3 % pour les commis et serviteurs.

Les retraités qui touchent une pension personnelle d'après la loi de 1925 voient leur indemnité de vie chère personnelle ainsi réduite :

A) Ceux qui sont mis à la retraite comme fonctionnaires du 1^{re}, 2^e et 3^e groupes de la 1^{re} catégorie ou comme généraux, de 15 %.

B) Les officiers supérieurs et fonctionnaires des 4^e, 5^e, 6^e groupes de la 1^{re} catégorie, des 1^{er} et 2^e groupes de la 2^e catégorie de 10 %.

C) Les officiers inférieurs, les fonctionnaires des 7^e, 8^e et 9^e groupes de la 1^{re} catégorie, ceux des 3^e, 4^e et 5^e groupes de la II^e catégorie et des 1^{er}, 2^e, 3^e et 4^e groupes de la III^e catégorie de 6 % ;

D) Les fonctionnaires religieux de 15 %.

2° *Les honoraires payés par l'Etat.*

A) Les honoraires de plus de 100 dinars par jour, de 50 % ;

B) Les autres honoraires, de 30 %.

Exceptionnellement les honoraires des médecins en cas d'épidémie, ceux des fonctionnaires qui sont nommés

après concours et auxquels une pension de retraite est garantie ne sont pas réduits. Il en est de même pour les fonctionnaires contractuels (art. 130 de la loi de 1923).

Cette réduction de l'indemnité de vie chère commence à partir du 1^{er} août 1926.

§ IV

L'indemnité spéciale en argent et en nature des agents publics.

Le Conseil des Ministres (D. R. N° 87.000, 3 juillet 1926), est autorisé à allouer aux fonctionnaires dont la fonction exige un effort et une attention particulière, une indemnité spéciale.

Cette indemnité est calculée selon l'échelle suivante :

A) Dans le ressort du Ministère de la réforme agraire, les fonctionnaires techniciens agraires ont droit à l'indemnité suivante :

I ^{re} catégorie, 4 ^e , 5 ^e et 6 ^e groupes, par mois	500	dinars
— 7 ^e et 8 ^e	400	—
— 9 ^e	300	—
II ^e — 1 ^{re} et 2 ^e	400	—
— 3 ^e et 4 ^e	300	—
— 5 ^e	200	—

Cette indemnité n'appartient qu'au personnel technique exerçant ses travaux sur le terrain.

B) Ministère des Travaux publics :

- a) L'adjoint du ministre touche par mois 1.000 dinars
- b) Les directeurs, les chefs des sections 600 —

c) Les ingénieurs et les architectes :		
3 ^e et 4 ^e 5 ^e et 6 ^e groupes	500	—
7 ^e et 8 ^e groupes.....	400	—
9 ^e groupe.....	300	—
d) Les fonctionnaires techniciens de la		
II ^e catégorie :		
1 ^{er} et 2 ^e groupes	400	—
3 ^e et 4 ^e groupes.....	300	—
5 ^e groupe.....	200	—

Les fonctionnaires, appartenant à la I^{re} et II^e catégories ne sont pas techniciens, c'est-à-dire n'ont pas de diplôme d'études techniques et n'ont pas droit à l'indemnité.

C) Ministère de la Santé publique:

a) L'assistant du ministre touche par mois	1.000	dinars
b) Les 3 premiers chefs des sections.....	600	—
c) 5 inspecteurs sur le terrain et 2 inspecteurs du Ministère.....	600	—
d) 4 médecins du Ministère.....	400	—
e) 5 chefs de sections de stations balnéaires	400	—

Cette indemnité n'est pas allouée à ceux qui tirent des revenus de l'exercice de leur profession médicale.

f) 30 médecins en Bosnie et Herzégovine	400	dinars
g) 20 — Dalmatie	400	—
h) 8 — Croatie et Slavonie...	400	—
i) 8 — Slavénie	400	—

Le personnel sanitaire des hôpitaux d'Etat ont droit à une indemnité spéciale en nature, prévue par l'arrêt Z, N° 19.860, du 4 août 1924, et par la loi des douzièmes

provisoires pour les mois d'août-novembre 1925 (art. 58).

Les chefs des hôpitaux de la 1^{re} et 2^e classes ont droit au logement et à la nourriture gratuite de l'Etat dans les hôpitaux.

D) Ministère des Eaux et de l'Agriculture:

1° Les directeurs généraux ont droit à 800 dinars p^r mois

2° Les suppléants des directeurs.... 600 —

3° Les ingénieurs :

4^e, 5^e et 6^e groupes..... 500 —

7^e et 8^e groupes..... 400 —

9^e groupe..... 300 —

4° Tous les hydrotechniciens de la

I^{re} catégorie :

1^{er} et 2^e groupes 400 —

3^e et 4^e — 300 —

5^e — 200 —

Cette indemnité n'appartient pas à ceux qui n'ont pas de diplômes d'ingénieur technicien.

Les fonctionnaires exerçant leurs fonctions sur le terrain, ont droit à l'habitation, au chauffage et à l'éclairage, mais ils n'ont pas le droit de toucher la différence de loyer d'après l'article 39 de la loi de 1923.

E) Ministère des Postes et Télégraphes:

1° Travaux de nuit et service supplémentaire aux postes :

a) Dans les postes fixes :

Fonctionnaires et fonctionnaires stagiaires de la II^e catégorie 1 » dinar par heure

Fonctionnaires et fonctionnaires

stagiaires de la III ^e catégorie.	0,80	—
Commis et serviteurs	0,50	—

b) Dans les postes ambulants :

Fonctionnaires et stagiaires de

la II^e catégorie 1,50 dinar par heure

Fonctionnaires et stagiaires de

la III ^e catégorie.....	1 »	—
Commis et serviteurs	0,70	—

c) Les chefs de postes et de magasins pour le contrôle de nuit : 150 d. par mois.

2° Travaux de nuit aux télégraphes et téléphones :

a) Directeurs du télégraphe central, du téléphone central et de la station radio de Belgrade : 200 d. par mois.

b) Au télégraphe, tous les fonctionnaires ont droit à une indemnité de 5 à 15 d. par nuit.

c) Au téléphone tous les agents publics touchent 5 à 8 d. par nuit.

d) Au Ministère de la Justice, tous les fonctionnaires affectés aux prisons ont droit à une indemnité spéciale en nature pour l'habitation, l'éclairage et le chauffage. Ces agents n'ont pas droit à l'indemnité de loyer prévue par l'art. 39 de la loi de 1923.

Les surveillants gardes de nuit ont droit à une indemnité en **argent de 1 d. par heure.**

G) Ministère de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts :

1° Dans les Universités et Ecoles supérieures :

a) Recteurs	2.000 d.p ^r mois	
b) Doyens	1.500	—

c) Professeurs titulaires du 2 ^e groupe.	1.200	—
d) Autres professeurs.....	600	—
e) Chargés de cours et assistants de laboratoires	200	—

Le recteur et le doyen n'ont pas droit à l'indemnité de professeur s'ils donnent un enseignement :

A l'Opéra et les théâtres de Belgrade, de Zagreb et Zoublana :

a) Directeur	1.200 par mois
b) Chef d'orchestre	1.000 —
c) Chef de comptabilité.....	600 —
d) Caissier, comptable et économiste.....	500 —

Pour les autres fonctionnaires, l'indemnité spéciale est fixée par le règlement du 15 juin 1911, modifié et complété par celui du 13 mars 1922 et celui du 15 juillet 1925.

H) Ministère de la Politique sociale, tous les agents publics exerçant leurs fonctions dans les établissements orthopédiques, et leurs enfants, ont droit à une indemnité en nature qui comprend l'habitation, l'éclairage et le chauffage. Ils n'ont pas droit à la différence de loyer prévue par l'art. 39 de la loi de 1923.

I) Dans le ressort du Ministère du Commerce et de l'Industrie, les ingénieurs techniciens de la I^{re} catégorie ont droit à une indemnité mensuelle de 500 d. dans la section de l'assurance et de la propriété industrielle.

J) Ministère de l'Intérieur :

1^o Préfet de police de Belgrade. . . 3.000 d. par mois

2° Préfets, régionaux de Belgrade, Monastir, de Zagreb, d'Uskub, de Loubiana, de Sarajevo, de Zéta, de Raguse et de Batchka.....	2.500	—
3° Autres préfets.....	2.000	—

K) Ministère des Forêts et Mines :

1° Tous les fonctionnaires dépendant de la direction générale des mines ont droit à l'habitation, à l'éclairage, au chauffage. Ces agents n'ont pas droit à la différence de loyer, prévue à l'art. 39 de la loi de 1923.

Les agents qui n'ont pas cette indemnité, ont droit à une indemnité de chauffage calculée ainsi :

Fonctionnaires de la I^{re} cat.

6 premiers groupes	14 tonnes par an	
7 ^e et 8 ^e groupes.....	12	—
9 ^e groupe.....	10	—

Fonctionnaires de la II^e catég. des

1 ^{er} et 2 ^e groupes	12	—
3 ^e et 4 ^e —	10	—
5 ^e groupe	8	—

Fonctionnaires de la III^e catég. des

1 ^{er} et 2 ^e groupes	10	—
3 ^e et 4 ^e —	8	—

Commis et serviteurs.....	6	—
---------------------------	---	---

Les fonctionnaires exerçant leur profession auprès des mines et des institutions centrales, reçoivent une prime qui est fixée à la fin de chaque année financière d'après le bilan annuel des mines.

Les fonctionnaires des mines d'Etat éloignées du bureau central de plus de 4 km., touchent 200 à 600 dinars par mois.

2° Les agents du service forestier reçoivent une in-

demnité en nature correspondant à 27 m3 de bois par an pour les fonctionnaires, à 12 pour le commis, à 6 pour les serviteurs. Cette indemnité leur est attribuée tous les 4 mois.

Les agents du ministère des forêts exerçant leurs fonctions sur le terrain, ont à leur disposition 4 ou 2 ou 1 hectare *par an*, selon qu'ils sont fonctionnaires ou commis.

§ V

Les secours.

En cas de mort du fonctionnaire retraité ou actif, la caisse publique paiera à sa famille son traitement pendant un mois pour l'indemniser des frais des funérailles.

En outre, on donnera à son épouse et à ses enfants, s'ils sont dans le besoin, le traitement du défunt pendant deux mois (art. 124). D'après l'art. 41 de la loi de finances de 1924-1925 et l'art. 42 de la loi de finances de 1926-1927 le ministre des Finances est compétent pour décider s'il y a lieu de donner l'allocation ci-dessus visée.

En cas de maladie et de mort dans la famille du fonctionnaire, si celui-ci est nécessiteux, il peut obtenir un emprunt de la caisse publique (art. 123).

Le législateur a fixé le maximum de cet emprunt à une somme égale à trois mois de traitement.

Le délai de remboursement est de 18 mois au maximum (abrogé par la loi de finance de 1926-27, art. 260).

Le fonctionnaire titularisé devenu malade et incapable de continuer sa fonction peut être licencié pour cause de maladie s'il n'a pas l'ancienneté nécessaire pour être mis à la retraite. S'il n'a pas d'autres ressources et est incapable de travailler, on peut lui attribuer un secours

s'élevant à 30 % de son dernier traitement et de son loyer. C'est là une faveur et non un droit qui dépend du pouvoir discrétionnaire de son chef ou ministre (art. 125 et 111, § 1 et 2). Il résulte des textes généraux en la matière que le ministre des Finances est compétent.

Au cas de décès de ce fonctionnaire l'Etat peut accorder à sa famille, si elle est dénuée de ressources, un secours mensuel égal aux 20 % du dernier traitement mensuel de loyer du défunt.

Une pension de secours peut être versée aux retraités. Le législateur a prévu exceptionnellement par l'art. 238 de la loi qu'une telle pension de secours pourrait être attribuée exceptionnellement aux membres titulaires de l'Académie des sciences qu'ils aient été ou non fonctionnaires publics. Ces membres titulaires de l'Académie des sciences peuvent se voir ainsi attribuer un secours viager égal à la pension de retraite d'un professeur titulaire de l'Université (33).

Ce secours est accordé sur la proposition de l'Académie des sciences.

**

Les nouveaux traitements prévus par la loi de 1923 partent du 1^{er} octobre 1923 (art. 249). Mais les sommes votées par la loi de budget étant insuffisantes, les fonctionnaires n'ont pas touché pendant les premiers mois l'augmentation qui leur était accordée. Cette augmentation leur a été versée petit à petit jusque vers 1928.

(33) Dans ce sens, le Conseil des Ministres, par son arrêté d'octobre 1928, a mis à la retraite M. J..., sculpteur, membre titulaire de l'Académie des Sciences (Politika, 15 octobre 1928).

CHAPITRE V

LA SORTIE DU SERVICE PUBLIC

Nous étudierons dans ce chapitre :

- 1° Le mode de sortie des services publics ;
- 2° La pension de retraite des fonctionnaires.

SECTION I

LA SORTIE DU SERVICE PUBLIC

Les fonctionnaires peuvent cesser d'exercer leurs fonctions dans plusieurs cas. La sortie de la fonction publique peut avoir lieu en cas :

- 1° D'arrêt du tribunal judiciaire ou du Conseil de discipline.
- 2° En vertu d'exécution de dispositions légales.
- 3° D'actes de volonté du fonctionnaire.
- 4° De décès.

§ 1

Cas où il y a cessation de fonction à la suite d'un arrêt du tribunal judiciaire ou d'une décision du Conseil de discipline.

Les fonctionnaires cessent d'exercer leurs fonctions lorsqu'ils sont condamnés par les tribunaux judiciaires

ou par le Conseil de discipline à une peine entraînant la perte de leur emploi ou à une peine infâmante.

Le fonctionnaire peut, selon l'art. 165, § 3, 4 et 5, de la loi de 1923 être mis à la retraite ou licencié sans pension. Au cas où il est mis à la retraite il bénéficie, selon les cas, soit d'une pension de retraite entière, soit d'une pension de retraite réduite temporairement de 20 % pendant 10 ans au plus.

Les sentences prononcées par les tribunaux judiciaires ou les Conseils de discipline, contre les fonctionnaires, sont sans recours devant le Conseil d'Etat, mais doivent être confirmées par arrêté ministériel (art. 135, § 3). L'insertion de cet arrêté au *Journal Officiel* est obligatoire si le fonctionnaire est titularisé.

§ 2

Cessation de fonction en vertu de dispositions légales.

Le service des fonctionnaires cesse de par la loi dans les cas suivants :

1° Le fonctionnaire est incapable mentalement ou physiquement d'exercer ses fonctions.

2° A la suite de l'expiration d'un congé de douze mois provoqué par la maladie il ne retourne pas et ne se présente pas au bureau (art. 111 de la loi de 1923).

3° Il est tombé sous la tutelle paternelle ou interdit (art. 133, § 3).

4° Mis à la disponibilité (art. 126) pendant un an à la suite de la suppression de son emploi, il refuse de prendre un poste malgré l'offre qui lui est faite par le gouvernement.

5° Il a reçu 3 mauvaises notes annuelles successives ou 6 au cours de son service.

6° Il a perdu sa nationalité.

7° Il ne se présente pas au bureau dans les 10 jours de l'expiration de son congé, de son déplacement ou de son absence du bureau sans la permission de son chef.

8° Le fonctionnaire stagiaire est jugé par la Commission compétente incapable d'être titularisé.

9° Le fonctionnaire de 21 ans qui n'a pas fait son service militaire ou n'est pas libéré.

Cependant il faut remarquer que l'art. 244 de la loi de 1923 a laissé aux fonctionnaires entrés au service public, avant le 28 juin 1923, un délai de 2 ans à partir du jour de la publication de la loi de 1923 pour faire leur service militaire. Ceux qui n'ont pas accompli celui-ci ou n'ont pas été libérés pendant ce délai, sont licenciés automatiquement.

10° Il a plus de 65 ans.

Certains fonctionnaires peuvent cependant rester en fonction publique jusqu'à l'âge de 70 ans (les Conseillers d'Etat, les premiers présidents de la Cour de cassation et des Cours d'appel) (34). Ces fonctionnaires ne peuvent être mis à la retraite ni licenciés autrement que dans les cas prévus par la loi spéciale et la Constitution. D'après l'art. 141, § 2, le fonctionnaire peut être mis à la retraite sans égard à son ancienneté, s'il a 60 ans.

De la comparaison entre cet article et l'art. 133, § 11, il résulte que le Ministre a le pouvoir discrétionnaire de choisir le moment entre 60 et 65 ans où il peut mettre un fonctionnaire à la retraite. En effet, d'après l'article 141, § 2, il peut le mettre à la retraite s'il a 60 ans, et

(34) Constitution de 1921, art. 103, § 7.

d'après l'art. 133, § 8, il doit le mettre à la retraite s'il a 65 ans.

Il faut remarquer enfin que le fonctionnaire de la branche diplomatique ou consulaire ne peut se marier avec une femme étrangère sans y être autorisé préalablement par le Ministre des Affaires étrangères, faute de quoi il sera licencié du service ou mis à la retraite s'il a l'ancienneté nécessaire (art. 248, § 4).

Dans les premier, second, troisième, quatrième et cinquième cas les fonctionnaires sont licenciés s'ils n'ont pas l'ancienneté nécessaire pour la retraite.

Au cas de licenciement du fonctionnaire pour maladie physique ou mentale le rendant incapable de continuer son service, on peut lui accorder un secours (art. 125 de la loi) s'il n'a pas l'ancienneté nécessaire pour la retraite.

Dans les 6^e et 7^e cas, les fonctionnaires ne peuvent toucher leur pension de retraite, même s'ils ont l'ancienneté nécessaire (ils sont licenciés).

Dans les 8^e et 9^e cas, le fonctionnaire est licencié purement et simplement.

Dans le 10^e cas, il ne bénéficie d'une pension de retraite que s'il remplit les conditions nécessaires à son obtention.

§ III

Cas où la fonction publique cesse à la suite d'un acte de volonté du fonctionnaire.

Le fonctionnaire peut cesser d'exercer sa fonction par démission ou à la suite de sa demande de mise à la retraite s'il a l'ancienneté nécessaire pour toucher une pension de retraite de 100 %. D'après l'article 141, der-

nier paragraphe, le fonctionnaire dans ce cas a droit à la mise à la retraite.

Par la démission, le fonctionnaire perd toutes les attributions et les avantages auxquels il avait droit. Mais s'il rentre ultérieurement dans un service public, le temps déjà passé par lui dans une fonction publique lui sera compté quant à l'avancement pour sa pension de retraite (art. 134, § 2).

L'acte de démission est accepté par décret du Roi, sur la proposition du Ministre compétent, pour les fonctionnaires des groupes principaux. Pour les autres fonctionnaires, un arrêté du Ministre compétent suffit. Le Ministre peut déléguer ses pouvoirs à ses subalternes.

Un recours est possible devant le Conseil d'Etat contre ces arrêtés. Le délai de recours est fixé par l'article 135 de la loi de 1923 à 30 jours, du jour de la communication au fonctionnaire de l'acceptation de sa démission ou de la publication au *Journal Officiel*.

§ IV

Cas de décès du fonctionnaire.

La fonction cesse automatiquement par suite du décès du fonctionnaire.

SECTION II

LA MISE A LA RETRAITE

En règle générale, nul ne peut être mis à la retraite s'il n'a au moins deux ans de fonction publique comme ministre ou sous-secrétaire d'Etat, ou quinze ans de service comme fonctionnaire public. Les ministres et sous-secrétaires d'Etat sont, on le voit, favorisés car

l'ancienneté minima nécessaire pour qu'ils puissent être mis à la retraite est beaucoup plus courte que celle exigée des autres agents publics.

Les agents publics qui ont le droit d'être mis à la retraite sont : les fonctionnaires, les commis et les serveurs.

Les fonctionnaires contractuels ne peuvent être mis à la retraite qu'à condition d'entrer ultérieurement au service public comme fonctionnaire régulier. A ce point de vue, le temps passé auparavant au service public comme fonctionnaire contractuel leur est compté pour leur retraite.

§ I

Conditions de la mise à la retraite.

L'ancienneté.

1° Le temps passé par l'agent public dans un service public en tant que stagiaire ou titulaire qu'il ait été en disponibilité ou non, qu'il ait exercé ses fonctions sans interruption ou non, est compté pour la retraite en vertu de la loi de 1923.

Le stagiaire qui n'a pu être titularisé, mais qui entre ultérieurement dans un service public, bénéficie, au point de vue de l'avancement et de la retraite, du temps passé comme stagiaire.

2° Le temps passé au service public comme fonctionnaire contractuel (art. 130) est compté aux fonctionnaires contractuels pour la retraite s'ils deviennent ultérieurement fonctionnaire.

3° Le temps passé à l'armée par les agents publics pendant la guerre leur est compté pour leur retraite, de même qu'il est compté aux officiers actifs pendant la

guerre. Selon l'article 118 de la loi pour l'organisation de l'Armée et de la Marine de 1923, les années passées dans l'armée pendant la guerre sont comptées doubles pour la retraite sans égard à la durée de la guerre.

4° Le temps passé à l'Armée pendant la guerre ou pendant la paix (en dehors de la durée normale des obligations militaires) est compté pour la retraite aux personnes qui entrent dans un service public ultérieurement. D'après l'article 246 de la loi de 1923, cette disposition ne concerne que les guerres futures. Il n'en a pas été fait application pour la guerre de 1914-1918.

5° Le temps passé dans un service autonome est compté pour la retraite aux fonctionnaires qui entrent directement d'un service autonome dans un service public. Dans ce sens, arrêt du Conseil d'Etat, N° 31.260 du 17 octobre 1924, et N° 12.564 du 8 mars 1926.

6° Le temps visé par l'article 67, § 3, de la loi de 1923, en ce qui concerne la retraite ne vise pas les fonctionnaires venant d'une profession libérale. Cependant on peut leur tenir compte, jusqu'à concurrence de 10 ans (36), du temps qu'ils ont passé dans la profession libérale qu'ils exerçaient auparavant.

7° Le temps passé auparavant dans une profession libérale est compté dans certains cas visés par l'art. 2, § 4, de la loi de 1923, aux personnes qui entrent dans un service public.

8° Le temps passé au service public en Macédoine est compté double pour la retraite aux fonctionnaires dès le jour de la mise en vigueur de la loi et pendant un

(36) Loi des douzièmes provisoires pour décembre 1925, janvier-mars 1926, art. 25. Ce temps ne sera compté pour la retraite qu'au bout de dix ans de services publics effectifs.

délai de 7 ans. Le Conseil des Ministres est autorisé par l'article 137, § 8, de la loi de 1923, à fixer d'autres régions où le service public étant plus difficile et fatigant, ce service de 8 mois est compté un an. Le gouvernement n'a pas encore fixé par règlement lesdites régions.

9° En ce qui concerne les Ministres et sous-secrétaires d'Etat, le Législateur a fait une exception. Si un fonctionnaire devient ministre ou sous-secrétaire d'Etat, le temps passé comme ministre ou sous-secrétaire d'Etat, lui est compté 5 fois plus au point de vue de la retraite. Par exemple, si un fonctionnaire, après avoir été un an ministre, redevient fonctionnaire public ordinaire, l'année de service ministériel lui sera comptée 5 ans pour la retraite.

Par contre, si un fonctionnaire ayant 10 ans d'ancienneté est devenu ministre, les 10 ans passés auparavant au service public lui seront comptés 10 fois moins pour la retraite ministérielle, c'est-à-dire qu'il aura en espèce un an de ce service. Nous allons voir les différences que le législateur a fait entre la retraite d'un ministre ou d'un sous-secrétaire d'Etat et celle d'un fonctionnaire ordinaire.

Pour être mis à la retraite ministérielle 2 ans au moins de service comme ministre sont exigés. A cause des changements fréquents de ministère, il n'est pas facile de remplir cette condition. Le Législateur a décidé (art. 260 de la loi de Finances de 1926-1927) que le temps passé en disponibilité comme ministre ou comme sous-secrétaire d'Etat serait considéré comme équivalant au temps effectif de service ministériel quant à la retraite, avec un maximum d'un an. C'est-à-dire que le

ministre ou sous-secrétaire d'Etat n'ayant qu'un an de service ministériel effectif est mis de suite en disponibilité et y reste un an; il a droit à sa retraite comme ministre au bout de l'année.

Le ministre ou sous-secrétaire d'Etat ne peut être mis à la retraite ministérielle, s'il n'a au moins 2 ans de service effectif, ou s'il n'a été mis en disponibilité comme ministre pendant un an. Une question se pose à ce sujet : si le ministre a l'ancienneté suffisante comme fonctionnaire ordinaire, cette ancienneté lui sera-t-elle comptée pour la retraite ministérielle ou pour la retraite ordinaire ?

A ce point de vue, il y a deux opinions :

A) Le temps du service ministériel pourrait être, selon une première opinion, augmenté du temps de service public ordinaire, le temps passé dans un service ordinaire étant compté pour le 1/10 de cette durée effective. Supposons, par exemple, que le ministre ait 2 ans 1/2 de service, il a l'ancienneté suffisante pour obtenir la retraite ministérielle. Mais s'il a été auparavant fonctionnaire et comme tel a droit à une ancienneté de 5 ans, le pourcentage de sa pension de retraite pourra être plus élevé. Le temps passé auparavant au service public sera converti en temps de service ministériel pour 1/10; on lui comptera 6 mois de plus de service, soit au total 3 ans. Selon cette opinion, le temps du service public simple n'est compté pour la retraite ministérielle qu'au cas où le ministre a au moins deux ans de service effectif. Le temps du service public simple qu'il a ne servira qu'à *augmenter* son ancienneté ministérielle minima et non à la compléter. Il ne bénéficiera donc de la retraite ministérielle que s'il a été ministre

pendant 2 ans. Cette opinion s'appuie sur la raison suivante : le législateur a dit nettement dans l'art. 139, § 1, de la loi de 1923 que les ministres et sous-secrétaires d'Etat acquièrent le droit à la pension de retraite personnelle de leur grade s'ils ont exercé ce service *au moins* pendant 2 ans.

B) Cependant, il y a une autre opinion suivant laquelle un ministre n'ayant été que quelques jours ministre peut être mis à la retraite comme tel si l'ancienneté qu'il a de service public simple convertie en temps de service ministériel, fait au moins 2 ans. Par exemple, un fonctionnaire ayant une ancienneté de 20 ans est devenu ministre mais ne l'est resté que quelques jours ; il a droit à être mis à la retraite ministérielle parce qu'en convertissant le temps de 20 ans qu'il a passé au service public simple en temps de service ministériel, il aura deux ans de ce service ; ce qui est suffisant comme ancienneté minima pour la retraite ministérielle. Cette opinion s'appuie sur l'article 137, § 9, qui dit qu'aux ministres et sous-secrétaires d'Etat, le temps passé dans un autre service est compté pour 1/10. Mais s'il rentre ultérieurement dans un service public comme fonctionnaire simple, le temps passé au service ministériel leur sera compté 5 fois plus.

Par contre, en ce qui concerne l'ancienneté minima des autres fonctionnaires, le Législateur n'a pas été si généreux. Tout d'abord par l'art. 139 de la loi de 1923, l'ancienneté minima pour qu'un fonctionnaire puisse être mis à la retraite est fixée à 10 ans. Mais selon l'art. 48 de la loi des douzièmes provisoires pour les mois de décembre 1925, janvier et mars 1926, ce délai d'ancienneté a été porté de 10 à 15 ans. L'art. 48 est ainsi

conçu : « Les agents publics n'ayant pas, le 1^{er} décembre 1925, 10 ans de service public, acquièrent le droit de toucher une pension personnelle lorsqu'ils auront effectué 15 ans de service public... La même règle concerne ceux qui entrèrent au service public après le 1^{er} décembre 1925. » Le même article est inséré dans l'art. 259 de la loi de Finances de 1926-1927.

Cette disposition a été motivée par le grand nombre d'abus qui résultaient de l'application de la loi de 1923 : les fonctionnaires qui avaient été à la guerre ou avaient exercé leur service en Macédoine voyaient en effet leur service compté double et prenaient une retraite anticipée; ils tiraient de cette retraite des ressources importantes, car ils exerçaient des fonctions dans l'industrie privée. Aujourd'hui, il y a dans le Royaume trop de retraités et de pensionnés de cette espèce.

Le fonctionnaire blessé ou malade sans faute intentionnelle et rendu incapable de continuer son service, voit le temps passé au service majoré de 10 ans (art. 137, § 10). Mais cet article généreux a été abrogé par l'art. 260 de la loi de Finances de 1926-1927.

*
**

Le fonctionnaire ne peut être mis à la retraite s'il n'a rempli l'ancienneté nécessaire pour obtenir une pension de 100 %. Par là, le Législateur a donné une certaine garantie aux fonctionnaires, quant à la stabilité de leur emploi. Le ministre n'a pas le pouvoir discrétionnaire de mettre un de ses subalternes à la retraite quand il lui plaît. En entrant au service public, le fonctionnaire est ainsi assuré de ne pas être écarté du service public.

avant d'avoir obtenu l'ancienneté nécessaire pour la pension de retraite 100 %. Mais il y a beaucoup d'exceptions et de lacunes dans la loi de 1923 pour qu'ils ne puissent se trouver un jour hors du service public. Rappelons la disposition contradictoire de l'art. 234 qui donne au ministre le droit d'agir comme il l'entend. (37)

Par exception à cette règle, le fonctionnaire ayant 60 ans peut être mis à la retraite, même s'il n'a pas rempli les conditions nécessaires pour obtenir la pension de 100 %.

§ II

Cas où les fonctionnaires doivent être mis à la retraite avant d'avoir obtenu l'ancienneté minimum.

1° Le fonctionnaire ayant 65 ans doit être mis à la retraite, bien qu'il n'ait pas d'ancienneté nécessaire et prévue par l'art. 141, § 1, de la loi de 1923.

Il en résulte que le gouvernement peut choisir le moment entre 60 et 65 ans du fonctionnaire pour le mettre à la retraite.

Exceptionnellement, les Conseillers d'Etat et les membres de la Cour des Comptes ne peuvent être mis à la retraite que lorsqu'ils ont 70 ans (à moins qu'ils l'aient été en vertu d'une sentence judiciaire ou pour cause de maladie) (Constitution de 1921, art. 103 et 118). Les membres des tribunaux judiciaires et de la Cour de Cassation et des Cours d'Appel ne peuvent être mis à

(37) Loi de 1923, art. 248, § 9 : « Par exception à l'article 141, les ministres plénipotentiaires à l'étranger et l'adjoint au ministre des Affaires étrangères peuvent être mis à la retraite, suivant les besoins du service public, bien qu'il n'ait pas l'ancienneté requise pour la pension de retraite à 100 %. »

la retraite avant l'âge de 65 ans (sauf en cas de demande personnelle ou de mise à la retraite anticipée pour cause de maladie). Les premiers présidents de la Cour de Cassation et des Cours d'Appel ne peuvent être mis à la retraite que s'ils ont 70 ans (Constitution art. 112, § 4).

D'après l'art. 25 de la loi sur les Universités, les professeurs peuvent être mis à la retraite lorsqu'ils ont 65 ans ou 40 ans de fonction.

Le fonctionnaire ayant 35 ans de service et droit à la pension de retraite de 100 %, doit être mis à la retraite dans un délai de 30 jours (art. 134, § 2).

2° Au cas où le fonctionnaire a passé plus d'un an en disponibilité, et s'il n'y a pas de place vacante, il peut être mis également à la retraite, s'il remplit les conditions générales exigées par la loi sur la retraite.

3° Quand le fonctionnaire devient incapable physiquement ou mentalement d'exercer son service, il peut avoir un congé de 12 mois au plus avec traitement, mais si passé ce délai il est encore malade, il est mis à la retraite s'il remplit les conditions nécessaires.

§ III

Régime transitoire entre la loi de 1864 et la loi de 1923.

Le temps que les fonctionnaires ont passé au service public avant la publication de la loi de 1923, leur est reconnu pour leur retraite qu'ils aient ou non droit à la retraite, selon la législation antérieure. Le temps d'ancienneté des commis et des serviteurs leur est également compté pour leur retraite. Par exception, le temps passé au service public avant la nouvelle loi par les agents nommés par décret du Roi, c'est-à-dire par ceux n'ayant

pas le droit à la retraite, n'est compté qu'à partir de l'âge de 21 ans. Dans ce sens, voir les arrêts du Conseil d'Etat N° 7972 du 12 juin 1924 et N° 3109 du 18 août 1925.

Le Législateur a voulu être reconnaissant à certaines personnes des professions libérales qui ont servi l'Etat et facilité l'Union nationale. A cet égard, il faut citer l'art. 237 de la loi de 1923 qui vise les fonctionnaires ayant exercé une profession libérale dans les régions soumises à l'Autriche-Hongrie et qui sont rentrés dans un service public immédiatement après la grande guerre et deux ans au moins avant la publication de la loi de 1923. Le temps passé dans la profession qu'ils exerçaient avant la formation de l'Union leur est compté pour leur retraite s'il reste 5 ans au moins dans un service public. Il ne peut leur être ainsi compté plus de 15 ans.

SECTION III

LA PENSION DE RETRAITE DES FONCTIONNAIRES

En général, les agents publics ne sont pas des personnes aisées. Leur traitement leur suffit à peine pour leur vie journalière surtout s'ils ont une famille nombreuse. Consacrant toute leur activité et leur temps au service de l'Etat, les fonctionnaires ne peuvent s'occuper de travaux accessoires en dehors de leurs fonctions, et ne peuvent ainsi avoir de revenus supplémentaires. L'Etat est obligé de prendre soin de ses vieux serviteurs en raison même de la modicité de leur trai-

tement. Son devoir est de les aider à vivre lorsque l'âge les rend incapables d'exercer une fonction ou un métier.

La pension que les fonctionnaires reçoivent comprend :

- 1° Une pension de retraite personnelle ;
- 2° Une pension de retraite de famille ;
- 3° Une indemnité de retraite de vie chère.

§ I

La pension de retraite personnelle.

Pension de retraite des fonctionnaires autres que les ministres et les sous-secrétaires d'Etat. — Cette pension est fixée par l'art. 152 de la loi de 1923. Le fonctionnaire mis à la retraite, soit par arrêté ministériel, soit par décret du Roi, a droit à une pension dont le montant est fixé par un acte ultérieur. Cet acte est toujours un arrêté donné par le ministre compétent ou par son délégué.

Un exemplaire de cet arrêté est envoyé aux fonctionnaires intéressés et un autre exemplaire à la Cour des Comptes (loi sur la Cour des Comptes du 17 mai 1922, art. 95). La Cour des Comptes et le fonctionnaires ont le droit d'adresser un recours devant le Conseil d'Etat pendant un délai de 2 mois à partir de la date de réception de l'arrêté (nous avons vu ci-dessus que le délai pour recourir devant le Conseil d'Etat contre un arrêté du Roi ou un arrêté ministériel mettant à la retraite un fonctionnaire n'est que d'un mois).

La pension de retraite et tous autres avantages accessoires commencent à courir dès le premier jour du mois qui suit celui où le fonctionnaire est mis à la retraite.

Personne ne peut bénéficier de deux pensions de retraite. Si un fonctionnaire a droit à deux pensions, il touchera celle qui est la plus élevée.

Sur la demande du retraité et sur la proposition du ministre compétent, conformément à l'avis du Conseil spécial, la pension de retraite et autres indemnités peuvent être payées globalement une fois pour toutes au fonctionnaire. Mais cette somme ne peut excéder le montant de la pension et des indemnités auxquelles il a droit pendant 3 ans.

Personne ne peut jouir de la pension de retraite à l'étranger sans la permission du Conseil des Ministres. D'après la loi sur les fonctionnaires de 1864 (art. 78), il fallait la permission du Roi. A ce sujet, voir le règlement du Conseil des Ministres, D. R. N° 102.400 en date du 30 sept. 1925.

Le fonctionnaire mis à la retraite avant la publication de la loi de 1923 touche la pension et l'indemnité de vie chère auxquelles il avait droit avant cette loi.

Le fonctionnaire mis à la retraite dans les 3 ans de la publication de la nouvelle loi ne jouit pas de la pension de retraite prévue par la loi de 1923, mais de celle qui est prévue par les lois et règlements antérieurs. Exceptionnellement, ont droit à la nouvelle retraite :

a) Ceux qui sont mis à la retraite ont une pension de retraite de 100 % conformément à l'art. 139 de la loi (35 ans de services au moins pour certains fonctionnaires).

b) Ceux qui sont mis à la retraite parce qu'ils ont atteint l'âge maxima (conformément à l'art. 141 : 65 ou 70 ans selon les cas).

c) Enfin, ceux qui, exerçant une fonction publique

sont devenus incapables et doivent être mis à la retraite dans un délai prévu par la nouvelle loi.

La pension de retraite des ministres et des sous-secrétaires d'Etat. — La base de calcul de la pension de retraite des ministres et des sous-secrétaires d'Etat est leur traitement, tandis que pour les autres agents publics cette base est leur traitement essentiel, leur traitement de grade et l'indemnité normale de loyers.

La pension de retraite des ministres et des sous-secrétaires d'Etat est égale à 5 % de leur traitement pour chaque moitié d'année de service. La pension de retraite ne peut dépasser 100 % de ce traitement.

Il en résulte que les ministres et sous-secrétaires d'Etat atteignent leur pension de retraite maximum au bout de 10 ans de service, tandis que les autres fonctionnaires n'ont droit à la pension maximum qu'après 35 ans, exception faite des cas prévus par des lois spéciales et où ce délai est plus bref (chaque année leur est comptée, en effet, pour 1 %).

Nous avons déjà remarqué que l'ancienneté minima nécessaire pour leur retraite est passée de 10 à 15 ans, par l'art. 48 des 12^e provisoires, pour les mois de décembre 1925, janvier et mars 1926, et par l'art. 259 de la loi de finances de 1926-1927. Cette loi ne concerne pas les agents publics qui avaient, le 1^{er} décembre 1925, l'ancienneté de 10 ans. Il y a deux pourcentages de calcul, l'un de 60 % de la base de pension pour 15 ans de service pour ceux qui sont obligés d'avoir l'ancienneté minima de 15 ans, et l'autre de 50 % pour 10 ans, pour ceux qui sont obligés d'avoir 10 ans de service public comme ancienneté nécessaire minima pour avoir droit à la retraite.

Calcul du temps nécessaire pour avoir droit à une pension.

Temps de guerre.

Le législateur a voulu donner une compensation à ceux qui ont participé à la guerre. Le législateur ne fait aucune différence entre les grades de fonctionnaire pour le service militaire. Il estime que le temps passé à la guerre doit être considéré comme équivalent à celui des officiers dans l'armée. D'après l'article 137, § 3, de la loi de 1923, les fonctionnaires qui ont été sous les drapeaux pendant la guerre, voient le temps passé à l'armée compté comme le temps des officiers actifs. D'après l'art. 118 de la loi sur l'organisation de l'armée et de la marine de 1923, « les années passées dans l'armée pendant la guerre, sont comptées double pour la retraite, « sans égard à la durée de la guerre pendant l'année « où elle a commencé et où elle a fini ». Il résulte de ceci que le législateur a donné à la loi de 1923 une certaine rétroactivité.

Il est aussi des cas où le temps passé dans l'armée, soit pendant la guerre, soit pendant la paix, est compté à ceux qui deviennent fonctionnaires publics ultérieurement (art. 137, § 4).

D'après l'art. 246 de la loi de 1923, cet article ne concerne que les personnes qui participeront à une guerre future.

Ainsi le temps de guerre est compté double aux fonctionnaires, déduction faite du temps où ils auraient fonctionnaires, déduction faite du temps où ils auraient accompli leur service militaire.

Perte de la pension de retraite.

1° Le fonctionnaire perd sa pension lorsqu'il perd sa nationalité ou lorsqu'il entre au service d'un état étranger sans y être autorisé préalablement par le Conseil des ministres.

2° Par décision du tribunal judiciaire ou du Conseil de discipline.

3° Au cas prévu par l'art. 133, § 7 de la loi.

4° Lorsqu'il est condamné par le tribunal judiciaire à une peine de prison de plus d'un an, ou si le Conseil de discipline décide que le fonctionnaire doit perdre sa pension de retraite.

5° Au cas où le fonctionnaire, mis à la retraite dans les cas prévus par l'art. 133, §§ 1, 2, 3, 4, refuse de retourner au service public, malgré l'invitation qui lui est faite.

Le retraité qui perd sa pension de retraite personnelle, perd également la pension de retraite familiale, exception faite du cas prévu par l'art. 165, § 5, de la loi de 1923 (notamment en cas de condamnation par le Conseil de discipline).

§ II

La pension de retraite de famille.

La pension de retraite de famille est celle accordée à la famille après la mort du fonctionnaire actif ou retraité.

Les ministres et sous-secrétaires d'Etat acquièrent le droit à la pension de retraite de famille, après un délai de 3 ans, et les autres agents publics après un délai de 5 ans. Ils y ont droit avant d'avoir l'ancienneté néces-

saire pour obtenir une pension de retraite personnelle, sauf certains cas exceptionnels. Nous avons vu que pour les ministres et les sous-secrétaires d'Etat, l'ancienneté nécessaire pour la pension de retraite personnelle était de 2 ans; en ce qui concerne la pension de retraite de famille, l'ancienneté nécessaire, au contraire, est de 3 ans. Pour les autres fonctionnaires, l'ancienneté nécessaire pour l'obtention de la pension de retraite personnelle, est moins grande que l'ancienneté nécessaire pour l'obtention de la pension de retraite de famille.

Soit un ministre qui est mis à la retraite avec une ancienneté de 2 ans et demi et qui meurt comme retraité, sa famille n'aura pas droit à pension, car elle n'aura pas l'ancienneté nécessaire de 3 ans.

La base de calcul de la pension de retraite de famille est la pension personnelle que le fonctionnaire avait au moment de sa mort ou qu'il aurait eu s'il avait été mis à la retraite. Au cas où le fonctionnaire meurt avant d'avoir rempli les conditions nécessaires pour avoir une pension de retraite personnelle, la base de calcul de la pension de retraite de famille serait celle de la pension personnelle à laquelle il aurait eu droit, s'il avait été mis à la retraite (avec un minimum de 15 ans).

Les familles des agents publics morts au cours de l'exercice de leurs fonctions, voient leur pension calculée selon la pension personnelle à laquelle le fonctionnaire aurait eu droit d'après l'ancienneté qu'il aurait eu au moment de la mort, plus 10 ans de service.

Une commission constituée par deux médecins d'Etat ou de circonscriptions autonomes, établit les causes véritables de la mort. Un membre de cette commission peut être un médecin particulier, ne faisant pas partie d'un

service public ou autonome (art. 108, § 1^{er}). Dans ce sens, voir arrêt du Conseil d'Etat, N° 36.641 du 20 nov. 1924.

La pension de retraite de famille appartient en parties égales à l'épouse et aux enfants du défunt. Si le fonctionnaire est de religion musulmane, plusieurs femmes sont considérées comme un seul membre de la famille.

An cas où un membre de la famille veut toucher séparément la part de pension qui lui revient, le ministre ou son délégué est compétent pour l'y autoriser. Au cas où un membre de la famille cesse de toucher la part de la pension qui lui revient, cette part est répartie entre les autres membres de la famille de la manière suivante : un membre de la famille touche 50 % de la pension personnelle du défunt, deux membres 65 %, trois membres 75 %, et quatre ou plus de quatre membres, 85 % (article 148).

Une question se pose : si un fonctionnaire est mis à la retraite selon les anciennes lois et les anciens règlements, comment la pension de retraite de famille doit-elle être fixée? Une commission spéciale auprès du Ministère de la Justice a émis l'avis que la base de calcul de la pension de retraite de famille, devait être dans ce cas, la pension de retraite personnelle du défunt, fixée d'après l'ancienne loi, mais répartie entre les membres de la famille selon la loi nouvelle (art. 148).

La pension de retraite de famille est fixée par arrêté ministériel ou par arrêté du délégué du ministre. Cet arrêté doit paraître officiellement 30 jours, au plus tard, après la mort du fonctionnaire actif, ou dans un délai de 2 mois si le fonctionnaire est retraité.

En attendant que cette pension soit fixée, la famille du

défunt a droit à une avance d'un tiers de la pension à laquelle le défunt avait droit, ou du traitement et des autres avantages dont il bénéficiait.

Si le fonctionnaire actif ou retraité n'était pas marié un an au moins avant sa mort, la pension de retraite de famille n'appartient pas à la femme, exceptés les cas où :

- 1° La femme a un enfant.
- 2° La femme est enceinte.
- 3° La femme a un enfant légitimé par le mariage.
- 4° Le fonctionnaire est mort à la suite de blessure ou de maladie contractées au cours de son service.
- 5° Le fonctionnaire retraité est mort subitement.

Au cas où la veuve a droit à une pension de retraite de famille se remarie avec un autre fonctionnaire, et redevient veuve, elle a droit à la pension de retraite qu'elle aurait eu après la mort de son premier mari si la pension de retraite de son second mari était moins élevée que celle de son premier mari.

Si elle se remarie avec une personne non fonctionnaire et redevient veuve, elle n'a droit à la pension de retraite de son premier mari que si elle peut justifier de la pauvreté de son second mari.

La femme fonctionnaire public actif ne peut avoir droit à une pension de retraite de famille (art. 158, § 1).

L'allocation pour enfants à laquelle a droit, selon la loi de 1923, le fonctionnaire actif, appartient également au retraité. Les conditions requises sont les mêmes.

Les enfants du fonctionnaire actif ou retraité, qui reçoivent la pension de retraite de famille, ont droit également à toucher une allocation pour enfants (un enfant étant compté en moins). Si la veuve vit avec les enfants,

l'allocation pour enfants est versée à la veuve. Si la veuve n'a qu'un enfant, elle n'a pas droit à l'allocation pour enfants.

Cas de perte de la retraite de pension de famille :

1° A l'égard de la veuve :

- a) Remariage, exception faite des cas sus-dits.
- b) Perte de nationalité.
- c) Jugement en traînant la perte de la pension personnelle pour le fonctionnaire.
- d) Entrée dans un service public (la perte de pension n'a lieu que pendant la durée où la veuve ou l'orphelin restent au service public).

2° A l'égard des enfants :

a) Majorité. Les filles peuvent perdre leur pension avant leur majorité, si elles se marient. Par exception, les jeunes gens touchent la pension de retraite de famille après leur majorité et jusqu'à l'âge de 23 ans, s'ils font leur service militaire ou s'ils continuent leurs études. Au cas où ils sont incapables de travailler, la pension à laquelle ils ont droit, dure jusqu'au moment où la maladie qui les atteint cesse. Ces exceptions ne jouent que si les enfants n'ont pas d'autres sources de revenus.

b) Perte de nationalité.

c) Intervention d'un jugement entraînant la perte de la pension personnelle du fonctionnaire.

d) Entrée au service public ou acceptation d'une bourse de l'Etat ou d'une autre institution publique.

La pension de retraite de famille ne peut être retenue en raison des dettes que le défunt a contractées (art. 471 de la loi sur la Procédure Civile).

Lorsqu'un fonctionnaire ayant l'ancienneté nécessaire

pour toucher une pension personnelle, perd le droit à cette pension, il ne perd pas son droit à la pension de retraite de famille (art. 145 de la loi de 1923). C'est le seul cas où la perte de la pension de retraite personnelle n'entraîne pas la perte de la pension de famille.

§ III

Indemnité de vie chère de retraite.

D'après l'arrêté du Conseil des Ministres, D. R., N° 107.201 du 8 oct. 1924, pris en vertu de l'art. 46 de la loi sur les fonctionnaires de 1923, les retraités touchent, en plus de leur pension, une indemnité de vie chère.

Cette indemnité se divise en indemnité de cherté de vie personnelle et en indemnité de cherté de vie de famille. Elle est fixée d'après la pension de retraite et le domicile de son titulaire. Le territoire du Royaume est divisé en trois parties, à ce point de vue comme pour l'indemnité de vie chère des fonctionnaires.

A. Indemnité de vie chère personnelle.

L'indemnité de vie chère n'est pas la même pour tous les retraités. Elle comprend l'indemnité de vie chère des retraités d'avant la publication de la loi de 1923, et l'indemnité de vie chère des retraités d'après la nouvelle loi.

1) Indemnité de vie chère des fonctionnaires mis à la retraite avant l'entrée en vigueur de la loi de 1923 :

1° Les retraités ayant au plus 20 ans de service public, touchent, d'après leur domicile, une pension calculée d'après l'échelle suivante :

	Retraités ayant une pension annuelle de :		
	Lieux		
	1 ^{re} classe	2 ^e classe	3 ^e classe
		(en dinars)	
Jusqu'à 2.999 dinars.	900	800	700
De 3.000 à 4.999...	1.000	900	800
De 5.000 à 6.999...	1.200	1.000	900
De 7.000 et plus...	1.400	1.200	1.000

2° Les retraités ayant une ancienneté de plus de 20 ans, touchent une indemnité de vie chère calculée d'après l'échelle suivante :

	Retraités ayant une pension annuelle de :		
	Lieux		
	1 ^{re} classe	2 ^e classe	3 ^e classe
		(en dinars)	
Jusqu'à 2.999 dinars	1.200	1.000	900
De 3.000 à 4.999...	1.400	1.200	1.000
De 5.000 à 6.999...	1.600	1.400	1.200
De 7.000 et plus...	1.800	1.600	1.400

Exceptionnellement, les ministres plénipotentiaires, les présidents et les membres du Conseil d'Etat de la Cour des Comptes et de la Cour de Cassation, les assistants du ministre, les présidents des Cours d'Appels, les professeurs titulaires d'une chaire d'Université, tous ceux ayant une ancienneté supérieure à 20 ans, touchent une indemnité de vie chère de 3.000 dinars par mois, sans égard au montant de leur pension de retraite. La même indemnité de 3.000 dinars par mois est allouée aux ministres retraités, sans égard pour leur ancienneté.

3° Les retraités ayant une ancienneté suffisante pour

obtenir une pension entière avant l'entrée en vigueur de la loi de 1923 et jouissant d'une pension de retraite personnelle entière, touchent une indemnité de vie chère calculée d'après l'échelle suivante :

	Retraités ayant une pension de retraite annuelle de:		
	Lieux		
	1 ^{re} classe	2 ^e classe	3 ^e classe
		(en dinars)	
Jusqu'à 2.999 dinars	1.500	1.300	1.100
De 3.000 à 4.999...	1.700	1.400	1.200
De 5.000 à 6.999...	2.000	1.600	1.300
De 7.000 à 8.999...	2.100	1.800	1.500
De 9.000 et plus...	2.200	1.900	1.600

Les commis retraités touchent une indemnité de vie chère variant selon l'importance de leur pension de retraite. Cette indemnité est de 750, de 700 ou de 650 dinars par mois.

Les serviteurs retraités sans égard au montant de leur pension de retraite, touchent, par mois, 650, 600 et 550 dinars.

Cette indemnité est allouée aux retraités auxquels le temps de guerre est compté pour leur retraite.

Exceptionnellement, les fonctionnaires retraités comme officiers de réserve, grands mutilés de guerre, touchent une indemnité de vie chère calculée d'après leur grade au moment où ils ont été mutilés.

Les fonctionnaires mis à la retraite, selon leur traitement fixé par les lois précédentes, après la loi de 1923, touchent l'indemnité de cherté de vie comme ceux qui ont été mis à la retraite avant l'entrée en vigueur de cette loi.

2) Indemnité de vie chère des fonctionnaires mis à la retraite après l'entrée en vigueur de la loi de 1923 :

L'indemnité de vie chère personnelle de ces fonctionnaires est calculée d'après la pension à laquelle ils avaient droit au moment de leur mise à la retraite (voir arrêté du Conseil des Ministres, D. R. N° 42.300, du 17 avril 1924, modifié par le D. R., N° 53.500, du 17 mai 1924). Ainsi, l'indemnité ne peut être inférieure aux chiffres suivants :

1° Fonctionnaires retraités dans les lieux de 1^{re}, 2^e et 3^e classes : 550, 500, 400 dinars par mois.

2° Commis et serviteurs retraités dans les lieux de 1^{re}, 2^e et 3^e classes : 400, 350 et 300 dinars par mois. En ce qui concerne les ministres mis à la retraite, d'après la loi de 1923, l'indemnité de vie chère est de 3.000 dinars par mois.

Les familles des agents publics actifs morts au cours de leur service voient leur pension de retraite fixée d'après la nouvelle loi et d'après leur nouveau traitement : elles touchent la même indemnité de vie chère à laquelle le défunt aurait droit s'il avait été mis à la retraite au moment où cette pension est versée. Quand les retraités sont à l'armée, soit qu'ils accomplissent une période militaire ou qu'ils combattent pendant la guerre, ils ont droit à la même indemnité de vie chère. Si cette indemnité est inférieure à celle qui leur appartient d'après leur grade militaire, ils touchent cette dernière.

Les retraités ayant un secours spécial prévu par l'article 125 de la loi de 1923, ou une autre loi, touchent l'indemnité de vie chère minima fixée pour les agents publics mis à la retraite d'après la nouvelle loi,

B. Indemnité de vie chère de famille.

Toutes les personnes ayant droit à une indemnité de vie chère personnelle, ont également droit de toucher une indemnité de vie chère pour leur famille. Cette indemnité est de 150 dinars par mois pour la femme, et de 150 dinars pour chaque enfant.

L'indemnité pour enfant a été fixée par l'art. 143 de la loi de 1923.

L'indemnité de cherté de vie de la femme n'appartient pas au fonctionnaire si :

a) l'épouse est elle-même fonctionnaire (actif ou retraité).

b) elle a un bien personnel, mobilier ou immobilier ou un travail qui lui procure un revenu de plus de 500 dinars par mois.

c) elle est séparée de corps de son mari.

Le retraité ne touche pas l'indemnité de vie chère pour ses enfants au cas où :

a) l'enfant a plus de seize ans.

b) l'enfant est entré dans une profession libérale ou publique dont il tire un revenu en nature ou en argent supérieur à 500 dinars par mois.

c) l'enfant est entré dans une institution, publique ou privée, où il est logé et nourri gratuitement.

d) l'enfant est entré dans une industrie ou dans un commerce, où, comme apprenti, il a droit à l'habitation et à la nourriture gratuites.

e) l'enfant est marié.

f) l'enfant a un bien personnel, mobilier ou immobilier, lui procurant un revenu mensuel de plus de 500 dinars par mois.

Exceptionnellement, l'indemnité de vie chère appartient aux enfants de retraités, même après l'âge de 16 ans, dans les cas suivants :

a) la fille est chef de la communauté familiale par suite du décès de la mère.

b) l'enfant est incapable physiquement ou moralement de gagner sa vie.

c) l'enfant fait ses études (dans ce cas, l'indemnité ne lui appartient que jusqu'à l'âge de 23 ans).

Au cas où la mère et le père sont tous deux retraités, l'indemnité de vie chère pour enfant appartient à celui qui touche cette indemnité, selon les art. 41, 43 et 143 de la loi de 1923.

Si le mari est fonctionnaire public actif, et si sa femme est retraitée, ou inversement, il touche séparément l'indemnité personnelle de vie chère.

Le retraité exerçant une profession libérale, soit comme avocat, soit comme médecin, soit comme ingénieur, n'a pas le droit de toucher une indemnité de vie chère, à moins qu'il ne puisse justifier, au moyen de certificat dûment signé par un médecin d'Etat ou une municipalité, qu'il est incapable de travailler en raison de son âge ou de son incapacité. Toutefois, cette exception ne concerne pas les ministres retraités et les retraités qui touchent la pension **personnelle de retraite**, à condition d'avoir été mis à la retraite après 20 ans de service effectif ; elle ne concerne pas non plus les veuves de plus de 65 ans d'âge ayant une pension de retraite de famille.

Au cas où les enfants du fonctionnaire sont orphelins, l'indemnité personnelle de vie chère appartient à l'aîné ; cette indemnité est de 150 dinars par mois.

L'enfant dont le père ou la mère est fonctionnaire et

dont le parent fonctionnaire est décédé, ne touche pas personnellement la pension de retraite à laquelle il a droit. C'est le parent survivant qui la touche. Dans le cas où il y a plus d'un enfant, la pension se divise en parties égales entre les différents enfants, examen fait des conditions que chacun des enfants remplit pour avoir droit à l'indemnité de famille.

Si les enfants ont droit à la pension de retraite après la mort de leur père retraité, et si leur mère étant remariée, ils vivent auprès d'elle, la pension de retraite et la pension de famille sont touchées par la mère. Par contre, si la mère vit séparée des enfants, la pension est divisée également entre ces derniers.

Au cas où le mari n'est pas fonctionnaire, si sa femme l'est et est mise à la retraite, elle ne touche que l'indemnité personnelle de vie chère, à moins qu'elle ne puisse justifier que son mari est incapable de travailler. Cette incapacité doit être constatée suivant les formes de l'art. 108 de la loi de 1923.

En cas de divorce ou de séparation de corps, si l'un des époux est fonctionnaire, les principes qui régissent l'allocation de l'indemnité sont les suivants :

a) Si les parents sont tous deux retraités, l'indemnité pour enfants appartient à celui auprès duquel vivent les enfants.

b) Si le mari exerce une profession libérale et si la mère est retraitée, l'indemnité pour enfants appartient à la mère, si les enfants vivent auprès d'elle.

c) Si le mari est retraité et si la femme n'est pas fonctionnaire, le mari touche l'indemnité pour enfants, sauf les cas où les enfants vivent auprès de la mère.

L'indemnité personnelle de vie chère du retraité peut

être diminuée s'il est frappé d'une peine disciplinaire. Au cours de l'instruction ouverte contre lui, il reçoit l'indemnité personnelle réduite proportionnellement à la réduction que subit sa retraite. Cette réduction ne peut dépasser la moitié de la pension. Dans ce cas, l'indemnité pour enfants ne peut être réduite.

L'indemnité personnelle peut être l'objet d'une saisie pour dettes envers l'Etat, mais jusqu'à moitié seulement. En aucun cas, l'indemnité de famille ne peut être réduite.

Les retraités qui touchent leur pension de retraite à l'étranger avec la permission du Conseil des Ministres (art. 157 de la loi de 1923), voient leur indemnité de vie chère personnelle et de famille réduite de 30 %.

CONCLUSION

Au terme de notre étude sur l'avancement et le traitement des fonctionnaires du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, il nous est possible de juger la réforme du statut des fonctionnaires, opérée par la loi de loi de 1923, considérée en elle-même; dans un second paragraphe, nous étudierons la valeur et les mérites de la loi de 1923, considérée en elle-même; dans un second paragraphe, nous examinerons le fonctionnement pratique de la loi, et, dans un troisième paragraphe, nous nous demanderons quelles sont les réformes qui doivent y être apportées.

§ I

La valeur de la loi sur les fonctionnaires de 1923

Le rapporteur du projet de loi a déclaré à la commission législative, pendant les débats, que la loi avait pour but :

- 1° D'écarter la politique des services publics.
- 2° De donner aux fonctionnaires plus de garantie contre l'arbitraire de leurs supérieurs.
- 3° D'améliorer le traitement des agents publics.

Ce sont là les idées générales qui ont présidé à l'élaboration de la loi de 1923. Cette loi a-t-elle atteint son but ?

Il nous est permis de répondre qu'elle ne l'a atteint qu'à demi. L'amélioration du traitement des agents publics n'est pas encore satisfaisante, en raison de la

cherté de la vie. Les garanties accordées aux fonctionnaires par la loi sont annihilées en partie par l'importance du pouvoir discrétionnaire reconnu aux ministres. La politique n'a pas été non plus écartée des services publics et l'influence des hommes politiques est encore importante. Nous parlerons dans le deuxième paragraphe, des causes qui rendent illusoire, à ce point de vue, la loi de 1923.

Quel sont les mérites et la valeur de la loi de 1923 considérée en elle-même ?

Cette loi contient des principes généraux au point de vue des conditions d'entrée, d'avancement et de sortie des services publics ; elle concerne tous les fonctionnaires à l'exception des officiers qui sont régis par la loi militaire votée en 1923. Elle est un code administratif de la fonction publique.

On peut en résumer ainsi les mérites :

1° C'est une codification d'ensemble du statut des fonctionnaires.

Les deux conditions essentielles, exigées et prévues par la loi pour l'entrée et l'avancement dans le service public, sont : *la capacité et l'ancienneté*. Le législateur a voulu que les agents publics fussent recrutés parmi les personnes les plus instruites du Royaume.

2° Le traitement des fonctionnaires fixé par la loi de 1923, est plus élevé que celui prévu par les lois et règlements antérieurs. Le traitement essentiel, celui de grade, l'allocation pour charge de famille et l'indemnité de loyer, ont été fixés d'une manière générale pour tous les agents publics. Ils ne dépendent donc plus de l'arbitraire du ministre, comme auparavant.

3° La loi a fixé les conditions d'avancement dans la fonction publique. Le fonctionnaire n'est plus à la merci de son chef, comme jadis.

4° La loi contient des dispositions de caractère social : elle prévoit que dans certains cas des secours seront alloués aux fonctionnaires. Enfin, elle accorde un congé annuel dont la durée varie selon le grade du fonctionnaire, sera accordé aux titulaires de la fonction publique.

5° Si le législateur n'a pas exigé de concours pour l'entrée au service public, il a prévu, par contre, un examen et une note de titularisation pour le fonctionnaire stagiaire, ainsi qu'une note annuelle obligatoire pour tous les fonctionnaires. Cet examen et ces notes sont souvent illusoires, cependant le législateur a fait œuvre intéressante : le fonctionnaire est soumis à une certaine surveillance de la part de l'Etat. L'examen prévu par la loi de 1923 empêche le passage d'un service dans un autre.

§ II

Le fonctionnement pratique de la loi de 1923.

Une loi peut être bien ou très bien faite ; elle peut contenir en elle-même les meilleurs principes et les dispositions les plus intéressantes. Mais elle peut être très mal appliquée. Sa valeur ne vaut qu'autant que vaut son application.

Une garantie accordée à un fonctionnaire est illusoire dans de nombreux cas. Il y a une très grande différence entre la pratique et la théorie, entre la loi et son exécution ; celle-ci dépend des besoins, des mœurs, des habitudes, de la mentalité et du milieu.

La loi sur les fonctionnaires de 1923 donne l'impression d'offrir beaucoup de garanties aux agents publics, mais, en réalité, par le pouvoir discrétionnaire très important donné aux ministres, ces garanties sont illusoires. Le législateur a voulu sans doute contenter tout le monde à la fois, ce qui est souvent impossible. Il a voulu partager la poire en deux, entre le chef et les subalternes. Une question se pose aujourd'hui celle de savoir qui a bénéficié de la loi : les fonctionnaires ou le ministre ? Il semble que ce soit plutôt le ministre. Nous allons essayer d'exposer les causes et les faits qui ont rendu illusoires beaucoup d'articles et de principes contenus dans la loi.

1° *L'absence de concours.*

La plus grande lacune de la loi de 1923 est l'absence de concours comme condition d'entrée au service public, et au cours de la carrière du fonctionnaire.

Le rôle que joue l'hygiène dans la doctrine moderne médicale à l'égard de l'organisme humain, est semblable à celui que joue le concours à l'égard de l'organisme étatique. C'est un rôle préventif. Préserver un organisme sain contre les germes contagieux est une tâche plus délicate et souvent plus difficile que de guérir un organisme malade. Le concours est le mode de sélection le plus sûr. C'est un tamis à l'entrée du service public par lequel toutes les personnes, qui veulent exercer des fonctions publiques, doivent passer.

Si un concours existait à l'entrée de la fonction publique dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, beaucoup de maux de l'administration publique actuelle seraient évités. Les services publics, avec un tel concours

ne seraient plus une sinécure pour certaines personnes privilégiées, comme il l'est actuellement. Le favoritisme et le népotisme perdraient beaucoup de leur importance.

Le concours offre une publicité qui écarte l'arbitraire du choix et de la nomination des fonctionnaires publics. L'investiture des fonctions publiques serait accordée aux personnes les plus méritantes et les plus capables, le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes qui souffre depuis la guerre de l'insuffisance de ses cadres, verrait ce mal s'atténuer, sinon disparaître.

2° Autres lacunes de la loi de 1923.

La loi de 1923 contient en elle-même beaucoup de lacunes et de dispositions vagues dont le nombre a été croissant en raison de l'intervention des lois de finances. Nous avons déjà vu que la loi de 1923 donne aux fonctionnaires certaines garanties et qu'elle accorde d'autre part aux ministres un pouvoir discrétionnaire en dernier ressort. Ne citons que quelques-uns des articles de la loi de 1923 qui donnent aux ministres ce pouvoir où dont les termes vagues rendent illusoires les garanties accordées par les autres articles aux fonctionnaires.

1° D'après l'art. 2, § 4, de la loi de 1923, les personnes n'ayant pas les conditions prévues et nécessaires peuvent être investies d'une fonction publique sur la proposition du ministre après avis favorable du Conseil d'Etat. Ces formalités sont illusoires car le ministre est tout-puissant. Ainsi subsiste le favoritisme.

Par l'art. 17 de la loi le ministre peut, sur l'avis du Conseil spécial, titulariser une personne dès le jour de son entrée au service public. Or, nous avons vu que le ministre nomme lui-même les membres du Conseil spé-

cial (art. 129). Il peut donc agir comme il lui plaît. De là un grand nombre d'abus.

L'art. 71, § 1, de la loi est en outre ainsi conçu : « les agents publics peuvent être déplacés selon les besoins du service sans leur consentement. » Cette disposition a donné lieu à de graves abus. Le « *besoin indispensable* » du service consiste souvent dans la demande de déplacement, adressée au ministre, par un homme politique mu uniquement par des considérations de parti.

On peut encore, dans ce même ordre d'idées, citer l'art. 234, de la loi de 1923, par lequel le législateur a donné au ministre un pouvoir discrétionnaire complet pour déplacer ou licencier les fonctionnaires publics jusqu'au 1^{er} septembre 1929 (excepté ceux mentionnés dans l'art. 224).

2° L'art. 67, § 3, de la loi de 1923, a ouvert une autre porte aux abus. Selon cet article le ministre peut, avec l'avis favorable du Conseil spécial et celui de la Commission des finances de la Chambre des députés, fixer le traitement essentiel des personnes qui entrent d'une profession libérale ou d'un service autonome dans un service public. Le législateur n'a pas prévu le montant maxima de ce traitement, le ministre est donc libre d'agir à sa guise.

3° Les traitements prévus par la loi de 1923 sont insuffisants. Ils ne sont pas de nature à attirer dans l'administration publique les personnes les plus distinguées de la Nation. Ces personnalités préfèrent entrer dans l'industrie privée où elles voient leurs mérites mieux récompensés. De là une crise dans le recrutement des fonctionnaires dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, crise qui a engendré de nombreux abus.

L'administration a été obligée, afin de remplir les cadres de faire appel à des individus que rien ne désignait pour remplir une fonction publique.

En raison de l'insuffisance de leur traitement, les fonctionnaires en titre recourent souvent à des pratiques blâmables. De là des détournements de pouvoir, des interprétations fallacieuses des lois et une corruption générale.

Malgré l'insuffisance des traitements, les fonctions publiques sont cependant très demandées. La raison en est l'encombrement des professions libérales qui requièrent une énergie et des capacités particulières. La plupart des fonctionnaires s'immiscent effectivement dans la politique.

4° L'influence de la politique dans l'administration. L'incursion de la politique sur le domaine de l'administration est peut-être le mal le plus grave dont souffre l'administration. L'intérêt particulier passe souvent avant l'intérêt général et ce qui préside au choix et à l'avancement des fonctionnaires ce n'est pas tant le souci de l'intérêt public que la nécessité de plaire à un parti politique. L'esprit de clientèle qui est essentiellement politique s'introduit d'une façon dangereuse dans l'administration. Le favoritisme et le népotisme sont malheureusement la règle.

La politique est maîtresse dans l'administration. Elle lui impose ses hommes et l'avancement auquel ils doivent avoir droit ; au besoin elle s'oppose aux poursuites judiciaires intentées contre les fonctionnaires qu'elle favorise.

5° Si imparfaite que soit la loi de 1923, ses imperfec-

tions ont encore été accrues par les lois et règlements postérieurs.

Afin de s'attacher des partisans et afin de récompenser leurs fidèles, les ministres ont, grâce aux lois de finances successives et à des règlements d'administration publique, alloué des indemnités supplémentaires aux fonctionnaires de leur ressort. La Chambre des députés a toujours accordé les crédits qu'il lui était ainsi demandé.

Certains ministères ont donc été favorisés au détriment des autres ; ce qui explique leur encombrement qui forme un singulier contraste avec les difficultés de recrutement rencontrées par les autres ministères. De là un antagonisme entre les fonctionnaires des différents ministères et un exode vers les plus favorisés.

§ III

Les réformes nécessaires.

1° Les ministères dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes sont au nombre de 17. Ce nombre est trop élevé. Il serait désirable de le voir réduit. Plusieurs projets ont été présentés en ce sens, malheureusement aucun n'a abouti. La cause en est que les partis politiques ne veulent à aucun prix perdre leur influence (38).

La réduction du nombre des ministères serait très souhaitable car elle permettrait de soulager les charges

(38) Dès 1925, le ministère d'Unification des lois disparut. La loi sur le pouvoir central du 1^{er} avril 1929 supprima quatre ministères : Postes et Télégraphes, Santé Publique, Réforme Agraire et Cultes.

du trésor public, d'assouplir et d'augmenter le rendement du mécanisme administratif.

Il serait désirable qu'une loi fut faite qui règle d'une manière définitive l'organisation du pouvoir central et détermine le nombre maximum de places dans les services publics. Il serait essentiel que les lois de finances ne contiennent aucune disposition sur ce sujet et que la matière soit réglée par des dispositions législatives spéciales.

2° Il est nécessaire d'établir un *concours obligatoire* à l'entrée des services publics et des concours ouvrant l'accès des postes les plus importants de l'administration.

3° Il serait souhaitable *d'augmenter les traitements*. Cette augmentation ne créerait pas de charges fiscales nouvelles pour l'Etat, si l'on réduit le nombre des ministères et celui des fonctionnaires.

4° Il serait désirable, les traitements augmentés, de fixer des pénalités contre les fonctionnaires qui abuseraient des pouvoirs qui leur sont conférés. A cette fin, il serait souhaitable que des enquêtes fussent organisées pour établir l'origine de leurs biens mobiliers et immobiliers. Il est malheureusement impossible de prendre de telles mesures en l'état actuel de la législation en raison de l'insuffisance des traitements.

5° Il serait désirable de *réduire les pouvoirs discrectionnaires des ministres* et d'augmenter par contre-coup la sûreté et la stabilité des emplois.

6° Il serait souhaitable de créer à côté des Universités qui forment des jeunes gens pour les services publics, des écoles professionnelles spéciales ouvrant l'accès des

professions libérales. Ainsi sera évité la pléthore actuelle des services publics.

Chacun à sa place, et à chacun selon son mérite. Telles devraient être les règles du service public. Ce ne serait que justice et équité.

APPENDICE

Jusqu'ici, nous n'avons étudié la réforme établissant le statut des fonctionnaires, par la loi de 1923, qu'au seul point de vue technique.

Nous allons maintenant dire quelques mots des causes principales qui ont poussé le Chef de l'Etat à dissoudre la Chambre des députés, à supprimer la Constitution dite de « Vidovdan » de 1921 et à modifier ou abroger d'autres lois, en particulier celle sur les fonctionnaires publics de 1923, base de l'étude que nous venons de faire.

Nous exposerons ensuite brièvement combien le nouvel état actuel était nécessaire pour la bonne marche des services publics.

§ I

Les causes du changement de la forme gouvernementale du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

L'idéal de la Nation serbe a toujours été de voir se réaliser l'unité profonde et totale de tous les Serbes, Croates et Slovènes. Les Serbes ont combattu vaillamment pour cet idéal en 1912-13, pendant la guerre balkanique, et ont alors réussi à libérer des régions où leurs frères gémissaient depuis des siècles sous le joug barbare des Turcs. A la fin de la guerre la Serbie fut relativement agrandie, les populations augmentées et les frontières élargies.

A la fin des hostilités, la situation politique européenne recommença à s'obscurcir et à se charger d'électricité. La Serbie sortit de la guerre victorieuse, mais épuisée et fatiguée. Guillaume II crut alors pouvoir réaliser son rêve de jeunesse « Drang nach Osten ». Poussée par lui, l'Autriche-Hongrie adressa au gouvernement serbe l'ultimatum dont on connaît le ton et la teneur. La suite en est connue : c'est l'étincelle qui devait mettre le feu à l'Europe.

Dès les premiers jours, la Serbie, dans le plan des Empires centraux devait être écrasée et anéantie par l'armée austro-hongroise. Mais ce dessein ne se réalisa pas comme ils l'avaient prévu. Sous la direction de leur Chef suprême, le Roi Alexandre, les Serbes luttaient infatigablement et défendaient avec acharnement chaque pouce de leur territoire. Débordés par les troupes autrichiennes d'un côté, et attaqués par les Bulgares de l'autre, ils durent quitter leur foyer et la terre de leurs pères. Alors commencèrent quelques-unes des années les plus tragiques et les plus terribles de l'histoire de la Nation serbe. Mais, grâce aux Armées Alliées, avec lesquelles ils combattirent héroïquement et versèrent leur sang, la défaite des Empires centraux donna, après la victoire, une plus grande Serbie.

C'est donc considérablement agrandi que l'Etat de Serbie est sorti de la guerre. Les Croates, les Slovènes et les Serbes, jusque-là sous la domination étrangère, furent libérés. Il fallait, le plus rapidement possible, donner une Constitution au nouvel Etat, organiser les services publics, assurer l'ordre social. La tâche n'était pas aisée.

S'il n'y avait plus d'ennemis à l'extérieur, on trouvait

à l'intérieur, des individus mal disposés quant à l'unité et à l'indivisibilité de l'Etat. Les uns s'efforcèrent de profiter du nouvel état de choses pour s'enrichir par tous les moyens possibles dans le commerce. Les autres profitèrent de la politique; la plupart des hommes politiques ne conservèrent pas toujours la dignité et l'honnêteté nécessaires à leurs fonctions et se montrèrent peu dignes de la confiance que le peuple avait mis en eux. Beaucoup s'efforcèrent de pêcher en eau trouble et de profiter de la situation. L'intérêt de leurs amis et le leur passait toujours avant celui de l'Etat et du peuple. Pour eux, la fin justifiait les moyens.

L'administration publique fut complètement à la merci des partis politiques au pouvoir. Les fonctionnaires furent leurs serfs. Ils constituaient la pierre angulaire du parti politique au gouvernement. La politique avait complètement dévoré le service public. L'administration était considérée comme le patrimoine de la *majorité* de la Chambre des députés. Les partisans des partis gouvernementaux furent récompensés aux dépens des fonctionnaires de l'opposition, pourchassés par les députés, lors des élections. Les fonctionnaires, nommés dans ces conditions négligeaient leurs fonctions et ne se consacraient qu'à la politique. On créait sans arrêt des places inutiles. Des fonctionnaires, parfaitement valides et capables étaient mis à la retraite avant l'âge. Ce fut le triomphe du favoritisme et le népotisme. Le gaspillage régnait partout.

Lors de la formation du gouvernement, les partis intéressés luttèrent ardemment pour les départements ministériels les plus importants. Ils passaient des jours et des jours à faire leur choix, sans pouvoir s'entendre,

malgré le grand nombre de ministères : 17 (sans compter les ministères sans portefeuilles et les sous-secrétariats). La discussion se prolongea, les dissensions s'exaspérèrent de plus en plus. La majorité et l'opposition s'injurièrent mutuellement de la façon la plus brutale et la plus basse devant le peuple. Ceux que l'on reconnaissait la veille comme patriotes et loyaux furent suspects le lendemain d'antinationalisme, de communisme et d'anarchisme. On vit les super-patriotes qui firent la guerre au bord du Léman, sous le soleil de la Côte-d'Azur, ou même du côté des lignes ennemies, vouloir détenir le monopole du patriotisme et du nationalisme et s'imposer au peuple par les moyens les plus indignes. Les vrais patriotes, les personnes méritantes, honnêtes, capables, furent mis à l'écart par cette clique.

La démocratie n'était qu'un nom. Le programme des partis politiques n'existait que sur le papier. Les chefs ayant perdu toute ligne de conduite, passant de la république à la monarchie, de la démocratie à la réaction, oublièrent bientôt ceux qui, par la force de leurs bras, et par leur sang répandu, avaient créé le nouvel Etat.

Les chefs de l'opposition demandèrent et exigèrent de l'Etat trop à la fois, tandis que le gouvernement, voulant conserver à tout prix le pouvoir et les positions acquises, faisait la sourde oreille.

La lenteur et le formalisme dans l'administration publique, la pléthore des agents publics et la mauvaise division des travaux, l'inactivité et la paresse de certains fonctionnaires, tout cela joint aux différents abus, au favoritisme, au népotisme, firent baisser le renom de l'administration publique.

Les luttes entre les partis politiques devenaient de

plus en plus ardentes. Les travaux de la Chambre des députés furent complètement stériles. Le parlementarisme perdit bien vite son prestige aux yeux de la masse, tandis que le gouvernement, issu du Parlement, était incapable d'entreprendre les réformes nécessaires, pour améliorer l'Etat et les services publics. Le budget de l'Etat s'éleva de plus en plus, chaque année. Le peuple appauvri par les inondations et les famines des dernières années n'arrivait pas à payer ses impôts. L'Etat économique et financier du pays fut tel que le gouvernement ne put pas contracter un emprunt plus important à l'étranger. Il n'y avait plus aucun contact entre l'opposition et le gouvernement.

La question de l'unité nationale et de l'indivisibilité de l'Etat revinrent à l'ordre du jour. Il était temps d'agir pour sauver le pays et l'unité nationale. Le Chef de l'Etat, en présence du chaos qui régnait dans la Chambre des Députés, des maux qui ravageaient l'administration, de la lutte exaspérée des partis politiques entre eux, se trouvait dans l'angoisse la plus grande. Entre un parlementarisme de pure façade et le salut du pays, l'action personnelle et la négociation stérile avec les chefs de partis il lui fallait choisir. Le monarque a adopté la première solution et, par la dissolution de la Chambre des députés, la suspension de la Constitution de 1921, il prit sur ses épaules les tâches multiples de l'Etat en adressant au peuple la Proclamation royale (38 bis) :

« A mon cher peuple, à tous les Serbes, Croates et Slovènes. Les intérêts majeurs des peuples de l'Etat ain-

si que leur avenir m'ordonnent de m'adresser à eux comme souverain et comme fils de ce pays, sans intermédiaire, et de leur dire sincèrement et ouvertement ce que m'imposent, au moment actuel, ma conscience et l'amour de ma patrie.

« L'heure est venue où, entre le peuple et le roi, il ne peut pas, il ne doit pas y avoir d'intermédiaire. Au cours de tant d'efforts et avec la patience dont j'ai fait preuve dans l'exécution de mes hautes fonctions, mon âme fut déchirée par les lamentations de nos masses ouvrières, travailleuses et patriotes mais exténuées, qui, inspirées par un raisonnement inné et sain, ont déjà depuis longtemps senti que l'on ne devait plus suivre la voie adoptée jusqu'à ce jour.

« Mon attente, ainsi que celle du peuple, espérant que l'évolution de notre vie politique intérieure apporterait l'ordre et la consolidation dans la situation du pays ne s'est pas réalisée.

« Le régime parlementaire et toutes les conceptions politiques qui en découlent prouvent de plus en plus leur néant dont le Peuple et l'Etat subissent, à l'heure actuelle, les dommages.

« Toutes les institutions vitales de l'Etat, le progrès et le développement de notre vie nationale, sont ainsi mis en danger. Une telle situation politique est non seulement préjudiciable à la vie intérieure et au progrès matériel mais encore au développement des rapports extérieurs de notre Etat, nuisant ainsi à notre prestige et à notre crédit à l'étranger.

« Le parlementarisme qui était comme moyen politique une tradition de mon père si regretté est demeuré mon idéal. Des passions politiques aveugles en abusèrent

au point d'en faire un obstacle à tout travail profitable dans l'Etat. Les querelles regrettables et les événements de la Skoupchtina ébranlèrent dans le peuple la confiance dans l'utilité de cette institution. L'attente et même les rapports les plus ordinaires sont même devenus impossibles.

« Bien loin de développer et de renforcer l'esprit d'union nationale, le parlementarisme, tel qu'il était conçu jusqu'ici, a commencé à provoquer une désorganisation spirituelle et nationale.

« Mon devoir sacré est de sauvegarder, par tous les moyens, l'union nationale et l'Etat. Je suis décidé à remplir ce devoir sans hésitation jusqu'au bout, à maintenir l'union du peuple et à sauvegarder l'unité de l'Etat, l'idéal le plus haut, mon rêve le plus élevé. C'est la loi la plus impérieuse pour moi et pour tous. Ceci m'impose une responsabilité devant le peuple et devant l'histoire, par mon amour pour ma patrie et par une pieuse reconnaissance envers les innombrables et précieuses victimes qui tombèrent pour cet idéal.

« Chercher un remède à ce mal dans un changement parlementaire des gouvernements, tel qu'on l'a fait jusqu'ici, c'est perdre un temps précieux en vaines tentatives qui ont déjà absorbé plusieurs années. »

C'est une émouvante confession que le Roi adresse à son peuple. Aujourd'hui, dans notre pays, le Roi joue le rôle d'un chirurgien qui se livre à une opération délicate. Le peuple s'est groupé autour de lui pour réparer les fautes commises par les hommes politiques qui ont abusé de la confiance du peuple et du Roi.

Le Roi Alexandre, créant, dans la nuit du 5 au 6 janvier 1929, un régime politique au-dessus des mesquines

combinaisons parlementaires, a entendu garder un rôle d'arbitre. La situation générale du Royaume que nous venons de décrire lui a imposé impérieusement l'action qu'il a entreprise. Le régime inauguré le 5 janvier n'est qu'un régime transitoire. Le Roi l'a dit lui-même dans sa proclamation adressée au peuple et dans ses déclarations aux journalistes étrangers : « Ce que je veux faire, dit le Roi, à l'envoyé du *Matin* (39), est simple. Loin d'orienter mon pays vers un régime d'autorité sans contrôle, j'entends le faire bénéficier plus tard, par de justes lois électorales, du vrai parlementarisme afin qu'il manifeste sa volonté avec plus d'indépendance que par le passé. »

Les grands maux ne se guérissent pas très vite. Il faut le temps et les remèdes nécessaires. Espérons qu'à la suite des mesures radicales et indispensables prises par le Roi Alexandre Karageorgevitch, une époque de vrai parlementarisme et de vraie démocratie, de vraie conciliation entre les représentants du peuple et les différentes régions, règnera de nouveau au Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

§ II

Les modifications apportées à la loi des fonctionnaires de 1923.

La loi sur les fonctionnaires de 1923 a été modifiée par celle du 15 janvier de cette année.

D'après son article 1^{er}, la nomination, la mutation, le déplacement d'une branche dans une autre du service

(39) *Matin* du 21 janvier 1929.

public, la mise en disponibilité, la mise à la retraite et le licenciement des fonctionnaires appartenant aux groupes principaux s'effectuent par décret du Roi, sur la proposition du ministre compétent et après avis favorable du président du Conseil des ministres.

Pour les fonctionnaires subalternes, il faut un arrêté du ministre compétent, avec avis favorable du président du Conseil des ministres.

L'article 2 prévoit que cette loi entrera en vigueur dès le jour de sa publication au *Journal officiel*. Elle abrogera toutes les dispositions légales antérieures qui seraient en contradiction avec elle.

Une autre loi sur la pension de retraite est adoptée le 1^{er} mars 1929, contenant six articles.

Par l'article 1^{er}, une ancienneté minima de dix ans au service public *effectif* est obligatoire pour la mise à la retraite d'un fonctionnaire.

L'article 2 prévoit le cas où le fonctionnaire est licencié du service public après un an de service ininterrompu. L'Etat lui donnera un traitement d'un mois avec les avantages y afférent comme compensation. Ceux qui ont plus d'un an de service public mais qui n'ont pas l'ancienneté nécessaire pour la mise à la retraite, touchent tous les deux ans le traitement avec les avantages d'un mois. La somme globale de cette compensation ne peut pas dépasser, dans ce cas, plus de six mois.

L'article 3 prévoit le cas du licenciement d'un fonctionnaire contractuel, ayant un an de service public. Il touche le traitement d'un mois avec ses avantages. Ceux qui ont passé 5 ans sans interruption au service touchent deux mois de traitement avec les avantages, et ceux qui ont plus de 5 ans touchent trois mois de traite-

ment avec les avantages. Cette disposition concerne tous les fonctionnaires contractuels excepté ceux qu'un contrat réglemente d'une façon différente.

L'article 4 parle du mode de versement de ces compensations.

L'article 5 est conçu ainsi : « Les fonctionnaires licenciés pour cause de condamnation n'ont pas droit aux compensations ci-dessus. »

L'article 6 prévoit la rétroactivité de cette loi à partir du 6 janvier de cette année.

§ III

Utilité du régime actuel pour l'administration publique.

L'Etat moderne est un ensemble de services publics (40). Le fonctionnement des rouages administratifs d'un Etat joue un rôle analogue à celui de la circulation du sang dans le corps humain. Après l'étude du statut des fonctionnaires publics et la description de l'état général de l'administration, il nous est possible de dire que la question de la réorganisation de l'administration et de l'aménagement des services publics est aujourd'hui, plus que jamais, à l'ordre du jour. Elle est d'une importance capitale; toutes les autres questions passent au second plan. Il faut tout d'abord réparer les rouages administratifs afin que les services de l'Etat fonctionnent normalement.

C'est dans cette voie que le gouvernement de M. Jivkovitch s'est résolument engagé.

Depuis la fin de la grande guerre l'opinion publique

(40) JÈZE, Cours de droit public de 1928, p. 3.

réclamait à grands cris la refonte des services publics. Trop de ministères ralentissant par leur multiplicité l'exécution des affaires, trop de fonctionnaires augmentant par leur nombre les charges fiscales des citoyens. Les vieilles formations politiques, les gouvernements successifs promettaient toujours et pendant dix ans n'ont fait que prouver leur impuissance.

Le gouvernement actuel, dès son accession au pouvoir, a commencé par procéder à un élagage énergique et à la refonte nécessaire des services.

La loi sur le pouvoir central du 1^{er} avril 1929 (41) a supprimé déjà quatre ministères : Postes et Télégraphes. Santé Publique, Cultes, Réformes Agraires, dont les services ont été répartis dans les divers autres départements ministériels. C'est déjà là un progrès considérable.

La modification de la loi sur les fonctionnaires de 1923 est à l'étude, des travaux préparatoires sont en cours en particulier au Ministère de la Justice.

C'est là un travail de longue haleine, la complexité des problèmes envisagés demande du temps et du doigté. Mais les réalisations présentes ne nous sont-elles pas un sûr garant d'une organisation rationnelle de l'Etat et d'un avenir meilleur?

(41) *Politika*, n° 7514, 1^{er} avril 1929.

Vu :

Le président de la thèse,

MESTRE.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

1. — EN SERBE

A) OUVRAGES GENERAUX

YVANOVITCH SLOBODAN. — *Traité de droit constitutionnel*, éd. 1924.

— *De l'Etat*, éd. 1924.

MIHAÏLO ILITCH. — *Cours de droit administratif*, 1926-1927.

— *Commentaire de la loi sur les fonctionnaires de 1923*, éd. 1927.

KOUMANOVDI KOSTA. — *Cours de droit administratif*, 1926-1927.

B) REVUES

Archives pour les sciences juridiques et sociales, 1920-1928.

Revue littéraire serbe des 30 septembre et 15 octobre 1923.

La « Vie nouvelle », 1923-1926.

« *Branitch* », 1922-1928.

« *Myessetchnik* », 1922-1928.

« *Economiste* », 1924-1928.

« *La Police* », 1923-1928.

« *Politika* », 1920-1928.

« *La Tribune des fonctionnaires* », 1922-1928.

C) TEXTES ET DOCUMENTS LEGISLATIFS

Procès-verbaux de la Commission des Finances de la Chambre des députés.

Lois de finances, 1923-1928.

Lois et règlements se rapportant au statut des fonctionnaires.

II. — EN FRANÇAIS

BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 2^e éd.

Gaston JÈZE. — *Le statut des fonctionnaires. Les fonctionnaires de fait, cours 1926-1927.*

— *Le statut des fonctionnaires, cours 1927-1928.*

MIRKINE-GUETZEVITCH. — *Les constitutions de l'Europe nouvelle.* Paris, 1928.

LE GROOM DE MAREL. — *Le statut des fonctionnaires dans ses rapports avec le droit syndical et le droit de grève.* Thèse Paris, 1910.

R. ROUGIE. — *Etude sur le statut des fonctionnaires* (Projet de loi du 25 mai 1909). Thèse Paris, 1910.

Ch. GEORGIN. — *L'avancement dans les fonctions publiques.* Thèse Paris, 1911.

M. GILBERT. — *La discipline des fonctionnaires.* Thèse Paris, 1912.

M. SIBERT. — *Le concours comme mode juridique de recrutement de la fonction publique.* Thèse, 1912.

Table des Matières

INTRODUCTION.	7
CHAPITRE PREMIER	
<i>L'organisation des services publics d'après la loi de 1923..</i>	10
SECTION I. — Les fonctionnaires publics.....	10
SECTION II. — La répartition dans les services publics....	14
SECTION III. — Détermination du rang de fonctionnaire..	17
CHAPITRE II	
<i>L'entrée au service public.....</i>	21
SECTION I. — Autorités investies du pouvoir de nomination.	21
SECTION II. — Limitation légale au pouvoir de nomination.	22
§ 1. — Conditions générales requises pour l'entrée au service public.....	23
§ 2. — Conditions spéciales aux diverses catégories.	25
§ 3. — Empêchements à l'entrée au service public..	26
SECTION III. — Formes requises pour la nomination.....	29
Appendice.	30
CHAPITRE III	
<i>L'avancement des fonctionnaires.....</i>	32
SECTION I. — La titularisation.	32
§ 1. — Conditions d'ancienneté.	33
§ 2. — Conditions de capacité.....	35
a) L'examen de titularisation.....	35
b) La note spéciale de titularisation.....	36
§ 3. — Effets de la titularisation.....	37
SECTION II. — L'avancement de classe.....	38
§ 1. — Conditions d'ancienneté.	39
§ 2. — Entraves à l'avancement.....	40
SECTION III. — L'avancement de grade.....	41
§ 1. — Conditions d'ancienneté.	41
Appendice : <i>Les commis et les serviteurs.....</i>	42
§ 2. — Conditions d'aptitude.	43
§ 3. — Nécessité d'une place vacante.....	47
SECTION IV. — La suspension.	49
SECTION V. — Règles relatives à certains cas spéciaux....	51
§ 1. — Passage d'une catégorie dans une autre à l'intérieur d'une même branche au service public.	51
§ 2. — Passage du fonctionnaire d'une branche du service public à une autre.....	55
§ 3. — Passage du service autonome et de la pro- fession libérale au service public.....	56
SECTION VI. — Règles concernant la mutation des fon- ctionnaires.	58
§ 1. — La mutation demandée par les intéressés...	58
§ 2. — La mutation décidée par les supérieurs hié- rarchiques.	58
§ 3. — La mutation d'un groupe supérieur à un groupe inférieur.	61
§ 4. — La mise en disponibilité.....	62
§ 5. — Les fonctionnaires publics inamovibles.....	64

SECTION VII. — Règles concernant la période transitoire..	65
Appendice : <i>Le Conseil spécial</i>	69

CHAPITRE IV

<i>Le traitement et autres avantages des autres fonctionnaires publics.</i>	71
SECTION I. — Le traitement proprement dit.....	72
§ 1. — Le traitement essentiel.....	72
§ 2. — Le traitement de grade.....	76
§ 3. — Le traitement des ministres.....	78
SECTION II. — Les indemnités de loyer.....	79
SECTION III. — L'allocation pour charges de famille.....	81
SECTION IV. — Autres avantages des fonctionnaires.....	83
§ 1. — Indemnités afférentes aux déplacements et missions.	83
a) Honoraires.	83
b) Frais de déplacement et de mission.....	84
§ 2. — L'indemnité de vie chère.....	87
§ 3. — L'indemnité complémentaire des fonctionnaires de Macédoine et de Serbie méridionale.	94
§ 4. — Indemnités spéciales en argent et en nature	97
§ 5. — Les secours.	103

CHAPITRE V

<i>La sortie du service public</i>	105
SECTION I. — La sortie du service public.....	105
§ 1. — A la suite d'arrêt d'un tribunal judiciaire ou du Conseil de discipline.....	105
§ 2. — En vertu de dispositions légales.....	106
§ 3. — Par la volonté du fonctionnaire.....	108
§ 4. — Décès du fonctionnaire.....	109
SECTION II. — La mise à la retraite.....	109
§ 1. — Conditions de la mise à la retraite : l'ancienneté.	110
§ 2. — La mise à la retraite avant que les conditions d'ancienneté soient remplies.....	116
§ 3. — Le régime transitoire.....	117
SECTION III. — La pension de retraite.....	118
§ 1. — La pension de retraite personnelle.....	119
§ 2. — La pension de retraite de famille.....	123
§ 3. — L'indemnité de vie chère des retraités.....	128
Conclusion :	
§ 1. — Valeur de la loi de 1923.....	136
§ 2. — Le fonctionnement pratique de la loi de 1923	138
§ 3. — Les réformes nécessaires.....	143
Appendice :	
— § 1. — Les causes du changement de la forme gouvernementale du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.....	146
§ 2. — Modification apportée à la loi sur les fonctionnaires de 1923.....	153
§ 3. — Utilité du régime actuel pour l'administration publique.	155
Bibliographie.	157

